

Martine de Boisdeffre: «1987-2017 ou la refondation de la juridiction de la juridiction administrative...  
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018., str. 55.- 99.

---

Martine de Boisdeffre  
Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'État

## 1987-2017 OU LA REFONDATION DE LA JURIDICTION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE

UDK: 342 (44)

Primljeno: 1. 12. 2017.

Izvorni znanstveni rad

Francusko upravno sudovanje 2017. slavi tridesetu godišnjicu važne reforme upravnih sudova. Naime, struktura upravnog sudovanja u Republici Francuskoj temeljito je izmijenjena Zakonom od 31. prosinca 1987. koji sadrži reformu upravnog spora, a koji je za osnovni predmet imao stvaranje prizivnih upravnih sudova, koji se nalaze između upravnih sudova (prvog stupnja) i Državnog savjeta. Cilj spomenute reforme je bio rasteretiti djelovanje Državnog savjeta koji je bio “zagušen” velikim priljevom predmeta. Ustrojavanje prizivnih upravnih sudova je bilo nužno i zbog neometanog djelovanja sudskog odjela, Odjela za sporove, pri Državnom savjetu.

**Ključne riječi:** *Francuska, upravno sudovanje, obnova 1987-2017*

### INTRODUCTION

«Le destin vend ce que, croyons-nous, il donne», dit un proverbe. C’est vrai aussi du destin d’une institution, qui n’est pas seulement forgée par le cours d’une histoire qu’elle subirait passivement mais qui peut «prendre elle-même la responsabilité de sa propre réforme»<sup>1</sup>.

L’histoire de la juridiction administrative française ne doit d’ailleurs rien au hasard ; elle est plutôt le fruit d’une série d’entreprises volontaristes qui forment autant d’étapes d’une construction d’ensemble : la loi des 16 et 24 août 1790 institue la séparation des autorités administratives et judiciaires<sup>2</sup> ; la constitution<sup>3</sup> du 13

---

<sup>1</sup> Discours d’installation de l’ancien vice-président Marceau Long, 26 février 1987, cité dans P. Gonod, *Le Conseil d’Etat et la refondation de la justice administrative*, Paris, Dalloz, 2014, p. 21.

<sup>2</sup> Cette loi consacre ainsi une tradition plus ancienne, née sous l’Ancien Régime dans le contexte de l’affrontement entre le pouvoir royal et les parlements, juridictions ordinaires, dont témoigne la mise en garde adressée par le roi Louis XIII au parlement de Paris en 1632 dans ces termes: «vous n’êtes établis que pour juger entre maître Pierre et maître Jean». De même, selon l’Edit de Saint-Germain de 1641, les cours ne sont établies que pour rendre la justice aux sujets et il leur est fait «très expresses inhibitions et défenses» de connaître, à l’avenir, d’affaires qui concernent l’Etat. La séparation entre justice ordinaire et administration est dès lors posée.

<sup>3</sup> Article 52 de cette constitution.

décembre 1799<sup>4</sup> crée le Conseil d'Etat, celle du 17 février 1800<sup>5</sup>, les conseils de préfecture, ancêtres des tribunaux administratifs<sup>6</sup>; la loi du 24 mai 1872 reconnaît au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer *souverainement* en matière contentieuse<sup>7</sup>; l'arrêt du 8 février 1873 du Tribunal des conflits *Blanco* fait figure «d'acte de naissance» du droit administratif<sup>8</sup>.

La juridiction administrative française fête cette année le trentième anniversaire d'un autre évènement marquant: le 31 décembre 1987 était adoptée la loi créant les cours administratives d'appel, qui n'a pas seulement instauré un échelon supplémentaire mais «posa un cadre au sein duquel s'est redéployée dans la durée la juridiction administrative»<sup>9</sup>.

Pour évoquer une telle refondation de la juridiction administrative, il n'est pas beaucoup d'endroits dans le monde qui soient plus appropriés que Split. Comme l'a écrit le professeur Gjidara, «si les membres du Conseil d'Etat ont aujourd'hui retrouvé le chemin de Split, ils renouent avec l'histoire, car nombre de leurs prédécesseurs ont été envoyés de Paris par Napoléon, en Istrie, en Dalmatie, notamment à (...) Split pour vérifier comment la justice était rendue et l'état de l'administration sur place»<sup>10</sup>. Cette ville est donc liée aux origines de la juridiction administrative française et à l'ambition qui, dès cette époque, la caractérise: celle de faire figure de modèle<sup>11</sup>. Elle est aussi liée à l'actualité de cette juridiction, grâce aux échanges vivants que, plus de deux siècles plus tard, nous entretenons, et auxquels ces journées franco-croates contribuent.

Depuis la loi du 31 décembre 1987, adoptée à l'initiative du vice-président Marceau Long à qui je veux rendre solennellement hommage et créant les cours administratives d'appel<sup>12</sup>, la juridiction administrative française s'est réformée

<sup>4</sup> 22 frimaire an VIII dans le calendrier révolutionnaire.

<sup>5</sup> 28 pluviôse an VIII dans le calendrier révolutionnaire.

<sup>6</sup> Créés par le décret n°53-934 du 30 septembre 1953.

<sup>7</sup> Au lieu de se borner à conseiller une solution au pouvoir exécutif.

<sup>8</sup> Dans la mesure où il affirme le principe de liaison de la compétence et du fond qui justifie l'existence du juge administratif et sa compétence par la volonté d'appliquer à l'administration un droit autonome.

<sup>9</sup> J.-M. Sauvé, «Administrer la juridiction administrative», *Le service public, Mélanges Marceau Long*, Paris, Dalloz, 2016, p. 411.

<sup>10</sup> M. Gjidara, «L'ouverture de la Croatie aux influences françaises dans l'ordre juridique et institutionnel», Rapport présenté au Colloque international organisé par l'Université Paris Sorbonne et l'Académie croate des sciences et des arts, sur «La Croatie et la France – la Croatie et l'Europe: rapports intellectuels et culturels entre la Croatie et la France à travers l'histoire», les 6 et 7 décembre 2012, à la Sorbonne, p. 859.

<sup>11</sup> Dès l'origine, la juridiction administrative, avec son particularisme tenant à ce qu'elle s'inscrit dans une dualité de juridiction et exerce une double mission, consultative et juridictionnelle (B. Stirn et Y. Aguila, *Droit public français et européen*, Paris, Dalloz, p. 525-526), s'est exportée, dans le sillage des conquêtes militaires de son fondateur, Napoléon Bonaparte, et de la création d'Etats vassaux ou satellites de la France; c'est pourquoi il existe des «pays à Conseil d'Etat» (A. Gaillet, «Le Conseil d'Etat français: histoire d'une exportation difficile en Europe», *RFDA* 2013, p. 793; M. Gjidara, précité).

<sup>12</sup> J.-M. Sauvé, «Administrer la juridiction administrative», *Le service public, Mélanges Marceau Long*, Paris, Dalloz, 2016, p. 411: cette loi «posa un cadre au sein duquel [la juridiction administrative] s'est redéployée dans la durée».

en profondeur, donnant naissance à un ordre juridictionnel (I), à *une* justice administrative (II) qui demeure en mouvement (III).

## I. UN ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF

Relevant le défi de sa diversification interne induite par la création des cours administratives d'appel en 1987 (A), la juridiction administrative a su construire l'unité de l'ordre juridictionnel qu'elle forme depuis (B) et en gagner la reconnaissance institutionnelle (C).

### A. La diversification interne de la juridiction administrative par la création des cours administratives d'appel

1987 est l'année de la création des cours administratives d'appel pour répondre à l'accroissement du contentieux administratif (1) ; elle a introduit au sein de la juridiction administrative une diversité (3) nouvelle (2).

#### *1. La création des cours administratives d'appel pour répondre à l'accroissement du contentieux administratif*

La loi du 31 décembre 1987 décide de la création de juridictions d'un type nouveau, les cours administratives d'appel<sup>13</sup>, en vue de leur transférer des contentieux qui jusqu'alors relevaient du Conseil d'Etat.

Elle visait à apporter une réponse au problème de l'encombrement du Conseil d'Etat<sup>14</sup>. Il fallait sauver ce dernier de l'«étouffement»<sup>15</sup>, l'«embolie» menaçant sa section du contentieux<sup>16</sup> en raison d'une forte croissance du contentieux administratif.

Ce sont deux projets de réforme très différents qui avaient été initialement envisagés, dans les années 1980, en vue d'augmenter la capacité de jugement, mais ils avaient échoué: celui de la création de «référéndaires» qui auraient assisté les rapporteurs au Conseil d'Etat<sup>17</sup>, et celui de la création de «chambres adjointes» à ce

---

<sup>13</sup> Elles ont été mises en place à compter du 1er janvier 1989. À l'origine, elles ont été au nombre de cinq ; elles sont huit aujourd'hui.

<sup>14</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13ème édition, Paris, Montchrestien, 2008, n°91.

<sup>15</sup> D. Chabanol, «Les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat», *AJDA* 2008, p.1258, évoquant leur «l'impact statistique évident qui a permis à notre juge suprême d'échapper à la crise qui le menaçait».

<sup>16</sup> J.-M. Sauvé, «Administrer la juridiction administrative», précité.

<sup>17</sup> Le projet de loi fut déposé sur le bureau du Sénat en septembre 1981 puis retiré par le gouvernement le 17 décembre 1981 devant l'hostilité de l'Assemblée nationale.

dernier<sup>18</sup>. Ces alternatives auraient permis de maintenir - du moins en apparence -, l'unité de la juridiction administrative telle qu'elle existait avant 1987.

## *2. L'unité de la juridiction administrative avant 1987*

Avant 1987, la juridiction administrative était caractérisée par son unicité, sa faible diversité interne. Certes, dès l'origine, il a existé d'autres juridictions administratives que le Conseil d'Etat, qui n'a jamais été juge de premier et dernier ressort dans toutes les matières: pendant près d'un siècle, l'administration s'est jugée elle-même en première instance, même après la consécration de l'indépendance du Conseil d'Etat par la loi du 24 mai 1872<sup>19</sup>. Par ailleurs, il existe des juridictions administratives spécialisées dont certaines sont fort anciennes<sup>20</sup>. La création des conseils de préfecture – ancêtres des actuels tribunaux administratifs –, par la loi du 28 Pluviôse an VIII<sup>21</sup>, a suivi de peu celle du Conseil d'Etat lui-même. Les juridictions administratives spécialisées relèvent du contrôle du Conseil d'Etat en *appel* et parfois en *cassation*<sup>22</sup>.

En 1953, les tribunaux administratifs ont été créés comme juges de première instance de droit commun du contentieux administratif<sup>23</sup>. Le Conseil d'Etat, lorsqu'il était saisi de leurs jugements, rejugeait l'affaire, en fait comme en droit, en sa qualité de juge d'appel, de juge du fond.

1987 marque, de ce point de vue, le début d'une ère nouvelle, celle d'une diversification interne de la juridiction administrative.

## *3. Une diversité nouvelle de la juridiction administrative à compter de 1987*

La création des cours administratives d'appel fait figure d'« innovation absolue » : auparavant, il n'avait «jamais existé de juridictions autres que le Conseil

---

<sup>18</sup> Ces chambres adjointes auraient été composées de membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs ainsi que, à titre transitoire, d'autres fonctionnaires ; elles auraient statué au nom du Conseil d'Etat sans y être intégrées. Le projet fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en novembre 1985 mais rencontra l'hostilité du Sénat et fut abandonné après le changement politique induit par les élections législatives du 16 mars 1986.

<sup>19</sup> C'est-à-dire de la création du Conseil d'Etat en 1799 jusqu'à l'abandon de la théorie du ministre-juge par l'arrêt *Cadot* du 13 décembre 1889.

<sup>20</sup> La plus ancienne est la Cour des comptes, créée par la loi du 16 septembre 1807. On peut encore mentionner les juridictions universitaires statuant disciplinairement.

<sup>21</sup> Les décrets-lois des 6 et 26 septembre 1926 leur ont substitué les conseils de préfecture interdépartementaux. Ces organes disposaient d'une compétence d'attribution en premier ressort (les litiges relatifs aux contributions directes, aux marchés publics, aux réclamations de particuliers contre des entrepreneurs de travaux publics à l'encontre de ces derniers, ...).

<sup>22</sup> L'appel est une voie de recours qui n'est ouverte que si elle est instituée par un texte alors que la cassation est ouverte contre toute décision juridictionnelle, même dans le silence des textes (CE, 7 février 1947, *D'Aillières*) : ainsi du recours contre les décisions prises par le conseil supérieur de la magistrature lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège (CE, 12 juillet 1969, *L'Etang*, n° 72480).

<sup>23</sup> Succédant aux conseils de préfecture et au tribunal administratif de Strasbourg - qui avait été institué après la première guerre mondiale dans les départements recouvrés par la France.

d'Etat ayant compétence pour statuer en appel en matière de contentieux général, c'est-à-dire de juridictions analogues aux cours d'appel de l'ordre judiciaire»; cette réforme transforme la juridiction administrative en «une structure à trois étages» à l'instar de ce dernier<sup>24</sup>.

La création des cours a profondément modifié la fonction du Conseil d'Etat, dès lors qu'elle a induit, dans les contentieux transférés, la transformation de ce dernier en juge de cassation, qui à la différence d'un juge d'appel dans sa fonction de réformation<sup>25</sup>, ne rejuge pas le litige car il «n'est pas appelé à juger les procès, mais seulement à se prononcer sur la légalité des décisions qui les jugent»<sup>26</sup>.

L'importance de l'enjeu explique que la création des cours ne se soit pas faite sans réticences. En premier lieu, ce n'est qu'après l'échec des deux projets alternatifs que l'on s'est résolu à recourir à cette solution d'une «structure à trois étages», pourtant assez classique et naturelle, dès lors notamment que c'est celle de la justice judiciaire. En second lieu, le transfert de compétences du Conseil d'Etat vers les cours a été progressif. Le premier transfert, effectué dès le 1<sup>er</sup> janvier 1989, a porté sur les appels formés dans la plupart des contentieux de pleine juridiction<sup>27</sup>. Ce n'est que plus tard qu'ont été transférés les appels contre des jugements prononcés en matière d'excès de pouvoir. Ce transfert devait initialement être limité au contentieux de la légalité des actes non réglementaires<sup>28</sup>. Il a été réalisé en trois temps, conformément au décret du 17 mars 1992 : le 1<sup>er</sup> septembre 1992 ont été transférés les contentieux de l'urbanisme et de la fiscalité, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, celui de la fonction publique, le 1<sup>er</sup> octobre 1995, le contentieux de l'excès de pouvoir restant. Mais ce dernier a finalement porté, non seulement sur les actes non réglementaires comme initialement prévu, mais encore, sur les actes réglementaires, la loi du 8 février 1995 ayant modifié sur ce point celle du 31 décembre 1987<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité, n°87.

<sup>25</sup> Cette fonction est distincte de celle consistant à contrôler la régularité des jugements et elle a « le plus de relief », car elle constitue la « raison d'être de l'appel » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité, n°1332). Le juge d'appel est saisi de tous les moyens invoqués en première instance à l'exception de ceux qui ont été expressément rejetés par le jugement attaqué et qui ne sont pas repris en appel (CE, 28 janvier 1987, *Association comité de défense des espaces verts*, n° 39146).

<sup>26</sup> E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2ème édition, t. 2, Paris, Nancy, Berger-Levrault, 1896, p. 589.

<sup>27</sup> Le plein contentieux est celui dans lequel le juge possède d'autres pouvoirs que ceux d'annuler un acte administratif, soit qu'il ait le pouvoir de réformer un tel acte, soit que son intervention n'ait pas pour objet de contrôler la légalité d'un acte, mais au contraire, de statuer sur des droits, résultant d'un contrat ou de la responsabilité extracontractuelle, par exemple.

<sup>28</sup> Article 1er de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Les actes non réglementaires sont ceux qui n'ont pas une portée générale et impersonnelle mais visent des catégories de destinataires (s'agissant des décisions individuelle) ou des situations (s'agissant des actes mixtes ou décisions d'espèce) nommément identifiés.

<sup>29</sup> Article 75 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative modifiant la loi du 31 décembre 1987 précitée.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat demeure compétent en appel principalement dans trois domaines dans lesquels la rapidité du règlement définitif des litiges présente un intérêt particulier du point de vue de la bonne administration de la justice : les appels dirigés contre des décisions rendues «sur les recours sur renvoi de l'autorité judiciaire»<sup>30</sup>, dans le contentieux des élections municipales et cantonales<sup>31</sup> et en matière de référé-liberté<sup>32</sup>.

Mon collègue Daniel Chabanol a écrit que les cours ont démontré leur capacité «à assumer leur responsabilité de juge d'appel sans laisser s'écrouler le droit administratif» et que c'est la raison pour laquelle «le périmètre étroit et méfiant qui leur était dévolu par la loi du 31 décembre 1987 a pu si rapidement être étendu». Il constatait en 2007 que «l'aventure de vingt ans a conduit les cours à leur majorité, posées aux côtés du Conseil d'Etat non comme des adjuvants mais comme des équipiers»<sup>33</sup>.

Toutefois, un garde-fou introduit par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987<sup>34</sup> a été conservé : en toute matière, le Conseil d'Etat peut évoquer une affaire après avoir annulé une décision rendue en dernier ressort pour «régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie». De plus, le juge suprême exerce une importante compétence en premier et dernier ressort<sup>35</sup>. Il

---

<sup>30</sup> Article R. 321-1 du code de justice administrative. Il s'agit de questions relevant de la compétence du juge administratif qui se posent à l'occasion d'un litige dont est compétemment saisi le juge judiciaire. Ce dernier peut alors être amené à surseoir à statuer pour procéder au renvoi d'une question préjudicielle au juge administratif.

<sup>31</sup> Article R. 321-1 du code de justice administrative.

<sup>32</sup> Article L. 523-1 du même code. Il faut ajouter qu'en application de la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste du 21 juillet 2016, le juge des référés du Conseil d'Etat peut autoriser en appel de la décision du juge des référés du tribunal administratif l'autorité administrative à exploiter les systèmes informatiques ou les éléments terminaux saisis lors d'une perquisition administrative dans le cadre de l'état d'urgence.

<sup>33</sup> D. Chabanol, précité.

<sup>34</sup> Article 11 de la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, codifié à l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

<sup>35</sup> Article R. 311-1 du code de justice administrative : «Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort: 1° Des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets ; 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale ; 3° Des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (troisième alinéa) de la Constitution et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat ; 4° Des recours dirigés contre les décisions prises par les organes des autorités suivantes, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation :- l'Agence française de lutte contre le dopage;- l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ; - l'Autorité de la concurrence ; - l'Autorité des marchés financiers;- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ; - l'Autorité de régulation des jeux en ligne;- l'Autorité de régulation des transports ferroviaires;- l'Autorité de sûreté nucléaire;- la Commission de régulation de l'énergie;- le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve des dispositions de l'article R. 311-2;- la Commission nationale de l'informatique et des libertés;- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique;- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ; 5° Des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative; 6° Des recours en interprétation et des recours en appréciation de légalité des actes dont le contentieux relève en premier

demeure donc pour partie un juge du fond et ne s'est pas transformé en «simple» cour régulatrice<sup>36</sup>.

Il reste que la création des cours administratives d'appel marque une rupture dans l'histoire de la juridiction administrative, qui forme désormais un véritable ordre juridictionnel diversifié, structuré et hiérarchisé, soit un nouvel ensemble institutionnel dont il restait, en 1987, à construire l'unité.

## **B. La construction de l'unité du nouvel ordre juridictionnel**

À compter de 1987, d'importants efforts ont été déployés pour construire l'unité du nouvel ordre juridictionnel, au moyen d'un lien organique avec le Conseil d'Etat (1) et de la gestion par ce dernier de toutes les juridictions administratives de droit commun (2). Quelques illustrations de cette unité seront données (3).

### *1. La présidence de chaque cour par un membre du Conseil d'Etat*

Chaque cour administrative d'appel est présidée par un conseiller d'Etat<sup>37</sup>. En raison de la double appartenance de leurs présidents, les cours se trouvent, à travers lui, rattachées au Conseil d'Etat, comme un démembrement de ce dernier. On a pu parler de maintien d'un «cordon ombilical» reliant les deux types de juridictions<sup>38</sup>. Il s'agit d'un facteur de «remarquables liaisons d'ordre personnel» qui unissent les cours, mais aussi, à travers elles, les tribunaux de leur ressort, au Conseil d'Etat, au même titre que leur gestion par ce dernier.

### *2. La gestion des tribunaux et des cours par le Conseil d'Etat*

On peut parler d'une «gestion intégrée»<sup>39</sup> des tribunaux et des cours par le Conseil d'Etat.

Tel n'a pas toujours été le cas. Initialement, le Conseil d'Etat s'auto-administrait, tandis que les tribunaux administratifs étaient gérés par le ministère de l'intérieur, même si le Conseil d'Etat est chargé, depuis 1945, d'une mission permanente d'inspection des juridictions administratives<sup>40</sup>.

---

et dernier ressort du Conseil d'Etat; 7° Des recours dirigés contre les décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques».

<sup>36</sup> M. Lévy, «Vers une nouvelle problématique relationnelle à l'intérieur de la juridiction administrative. D'un modèle monocratique à un modèle polycentrique?», *La loi du 28 pluviôse an VIII*, Paris, PUF 2000, p. 220. Selon l'auteur, le Conseil d'Etat est en partie devenu une «simple Cour régulatrice» mais reste bien plus que cela.

<sup>37</sup> Article L. 222-3 du code de justice administrative.

<sup>38</sup> D. Chabanol, précité, p.1258.

<sup>39</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 415.

<sup>40</sup> Articles L. 112-5 et R. 112-1 du code de justice administrative.



La loi du 31 décembre 1987 a décidé du transfert de la gestion au Conseil d'Etat. Ce transfert a été réalisé au 1<sup>er</sup> janvier 1990 en ce qui concerne la gestion du corps des magistrats administratifs, et au 1<sup>er</sup> janvier 1991 pour l'administration des moyens de fonctionnement et d'équipement des juridictions ainsi que la gestion des personnels de greffe<sup>41</sup>.

L'adoption de cette réforme au moment de la création des cours ne doit rien au hasard: le «besoin d'un pilotage global s'est naturellement renforcé» avec l'avènement de ce troisième étage<sup>42</sup>. D'ailleurs, le vice-président du Conseil d'Etat<sup>43</sup> et le président de la section du contentieux<sup>44</sup> de l'époque œuvrèrent personnellement en ce sens, car ils y voyaient le moyen de parachever l'unité de la juridiction administrative<sup>45</sup>.

Aujourd'hui, le vice-président du Conseil d'Etat préside le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA)<sup>46</sup>. Celui-ci connaît des questions individuelles intéressant les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, établissant notamment les tableaux d'avancement et les listes d'aptitude et exerçant le pouvoir disciplinaire à leur égard<sup>47</sup>. Il traite des questions intéressant le fonctionnement et l'organisation de ces juridictions<sup>48</sup>. Le CSTACAA comprend notamment le conseiller d'Etat président de la mission d'inspection des juridictions administratives, et le secrétaire général du Conseil d'Etat<sup>49</sup>. Ce dernier, avec les divers services qui y sont rattachés, est en réalité celui de la juridiction administrative. Il comprend d'ailleurs un secrétaire général adjoint chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Une réunion des chefs de juridiction se tient annuellement, à laquelle participe le vice-président du Conseil d'Etat. Ce dernier visite par ailleurs régulièrement les tribunaux et les cours ; des membres de la section du contentieux du Conseil d'Etat font de même, dans le cadre de visites dites du contentieux<sup>50</sup>.

Le Conseil d'Etat exerce ainsi trois métiers: il est «le gestionnaire de la juridiction administrative, le conseiller des pouvoirs publics et une juridiction suprême»<sup>51</sup>. L'exercice de la fonction de gérer est conciliée avec celle de juger pour préserver l'impartialité de cette dernière. C'est pourquoi un membre du Conseil d'Etat ayant

---

<sup>41</sup> Même si ces derniers continuent d'appartenir aux corps relevant du cadre national des préfectures.

<sup>42</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 413.

<sup>43</sup> Marceau Long.

<sup>44</sup> Michel Combarrous.

<sup>45</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 414, citant notamment : M. Long et M. Combarrous, « Genèse et élaboration de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », *Conférences Vincent Wright*, tome 1, Paris, La Documentation française, p. 334.

<sup>46</sup> Article L. 232-4 du même code.

<sup>47</sup> Article L. 232-2 du même code, dans sa rédaction modifiée par l'ordonnance n°2016-1366 du 13 octobre 2016.

<sup>48</sup> Article L. 232-3 du même code, dans sa rédaction modifiée par l'ordonnance précitée.

<sup>49</sup> Article L. 232-4 du même code, dans sa rédaction modifiée par l'ordonnance précitée.

<sup>50</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 420.

<sup>51</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 425.



participé à l'élaboration d'un acte relatif à la gestion de la juridiction administrative ne peut statuer au contentieux sur ledit acte<sup>52</sup>. On relève que le Conseil d'Etat, dans sa fonction juridictionnelle, n'hésite pas à annuler les actes qu'il a pris dans ses fonctions de gestionnaire<sup>53</sup>.

Cette gestion intégrée favorise la cohérence et donc l'efficacité de «l'administration de la justice»<sup>54</sup>. S'agissant d'une autogestion, elle contribue aussi à en forger l'unité.

### *3. Une illustration en trois points d'application*

En premier lieu, dans la logique de cette gestion intégrée de l'ensemble de l'ordre juridictionnel administratif par le Conseil d'Etat, celui-ci bénéficie d'un programme budgétaire autonome par rapport à celui du ministère de la justice, à l'instar de la Cour des comptes et à la différence de la juridiction judiciaire<sup>55</sup>. Il en est ainsi depuis un peu plus de dix ans : c'est en effet le premier budget voté, en 2006, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 qui a réuni l'ensemble des crédits de la juridiction administrative dans un programme autonome, le programme n°165 «Conseil d'Etat et autres juridictions administratives», au sein d'une mission spécifique, «Conseil et contrôle de l'Etat». Ce programme est placé sous la responsabilité du secrétaire général du Conseil d'Etat, qui le gère sous l'autorité de son vice-président; ces deux autorités sont les interlocuteurs du ministère des finances. Le vice-président est le chef de ce programme : il est l'ordonnateur principal<sup>56</sup> des dépenses du Conseil d'Etat et de toutes les autres juridictions administratives de droit commun<sup>57</sup>. Cette autonomie budgétaire n'est concevable que dans le cadre de la gestion intégrée déjà décrite. Elle garantit l'autonomie de la juridiction administrative, non seulement vis-à-vis de la justice judiciaire<sup>58</sup>, mais encore, de tous les autres pouvoirs et en protège donc l'indépendance.

En deuxième lieu, l'ordre juridictionnel administratif se caractérise par la même autogestion intégrée en ce qui concerne son infrastructure informatique. Un service unique relevant du secrétariat général du Conseil d'Etat, la direction des services informatiques, a construit et gère deux instruments phares, *Skipper* et *Télérecours*. Skipper est un outil de gestion informatisée des dossiers contentieux par les greffes

---

<sup>52</sup> Conseil d'Etat, 26 mai 2010, n° 309503.

<sup>53</sup> Voir par exemple: CE, 10 mars 2004, n° 228933, s'agissant de l'adoption par le CSTACAA d'un projet de tableau d'avancement au grade de premier conseiller sans «examen approfondi de la valeur professionnelle de chaque magistrat».

<sup>54</sup> J.-M. Sauvé, précité.

<sup>55</sup> H. Pauliat « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergence entre justice judiciaire et justice administrative », *Revue française d'administration publique*, 2008/1 (n°125), p. 93-100.

<sup>56</sup> Les ordonnateurs secondaires sont les chefs des différentes juridictions.

<sup>57</sup> Articles R. 121-14 et R. 222-11 du code de justice administrative.

<sup>58</sup> Comme le souligne J.-M. Sauvé dans l'article « Administrer la justice », précité, p. 415, « le dualisme juridictionnel s'est ainsi doublé d'un dualisme de gestion ».

des juridictions. Dans le cadre de la procédure administrative, de nature inquisitoriale, c'est le greffe qui se charge de transmettre les écritures de chaque partie aux autres, jouant ainsi un rôle essentiel. *Skipper*, dans lequel chaque dossier est enregistré, puis chaque évènement le concernant<sup>59</sup>, génère un certain nombre d'externalités positives pour le Conseil d'Etat en tant que gestionnaire : par les statistiques qu'il produit, il permet de suivre l'activité juridictionnelle et de répartir de manière optimale les moyens en fonction des besoins. Il est d'ailleurs décrit par le Sénat comme un outil de contrôle de gestion<sup>60</sup>. *Télérecours* est un système de communication électronique entre les justiciables et la juridiction, au service de la numérisation des procédures juridictionnelles. Les parties pouvant utiliser *Télérecours*, c'est-à-dire les avocats et les administrations<sup>61</sup>, doivent désormais le faire, en application du décret du 2 novembre 2016<sup>62</sup>, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de cette année<sup>63</sup>. Cette obligation est prescrite à peine d'irrecevabilité pour les requêtes<sup>64</sup> et à peine de voir les écritures écartées des débats pour les autres mémoires<sup>65</sup>. Elle s'applique immédiatement, devant toutes les juridictions administratives de droit commun, y compris dans les instances en cours<sup>66</sup>. Le déploiement de *Télérecours* a été progressif<sup>67</sup>, mais son

---

<sup>59</sup> Telles les réceptions d'écritures et de pièces de la part d'une partie et leur communication à la partie adverse, les mesures d'instruction par la juridiction, les demandes de report de la clôture de l'instruction ou de réouverture de cette dernière, etc.

<sup>60</sup> Sénat, avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2013, p. 45, disponible sur <https://www.senat.fr/rap/a12-154-4/a12-154-41.pdf>

<sup>61</sup> Article R. 414-1, alinéa 1 du code de justice administrative: «Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public autre qu'une commune de moins de 3 500 habitants ou un organisme de droit privé chargé de la gestion permanente d'un service public, la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet. La même obligation est applicable aux autres mémoires du requérant.»

<sup>62</sup> Décret no 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

<sup>63</sup> Sauf pour les tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna.

<sup>64</sup> Article R. 414-1, alinéa 1 du code de justice administrative.

<sup>65</sup> Article R. 611-8-2, alinéa 4 du même code.

<sup>66</sup> L'obligation s'applique aux mémoires et pièces produits à compter du 1er janvier 2017 : articles 3, 1<sup>o</sup> et 10 du décret du 2 novembre 2016 précité. N'est pas concerné, toutefois, le contentieux de l'exécution des décisions des juridictions administratives, dans lequel a été introduit, tout récemment, une simple *faculté* de saisine par *Télérecours*.

<sup>67</sup> Le décret n° 2005-222 du 10 mars 2005, relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique, a autorisé que toutes les communications entre la juridiction et les parties, à commencer par l'introduction de la requête, soient effectuées *via* une application informatique, *à titre expérimental*, dans un champ restreint qui s'est d'abord borné aux échanges entre l'avocat ou l'administration et la juridiction devant le seul Conseil d'Etat et dans le seul contentieux fiscal d'assiette (arrêté du 27 mai 2005 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique devant le Conseil d'Etat, publié au Journal officiel de la République française le 31 mai 2005), avant d'être élargi au tribunal administratif et à la cour administrative d'appel de Paris à compter de 2008 (arrêté du 11 mai 2007 relatif à l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique devant le tribunal administratif de Paris et la cour administrative d'appel de Paris, publié au Journal officiel de la République française le 16 mai 2007), puis à l'ensemble des tribunaux administratifs et des cours

mode de fonctionnement est uniforme dans toutes les juridictions administratives de droit commun. Cette uniformité est le fruit d'une architecture informatique centralisée.

En troisième lieu, l'ordre juridictionnel administratif possède des bases de données qui lui sont propres, accessibles à ses membres *via* le site intranet commun à l'ensemble des juridictions administratives. Il s'agit d'*Ariane* et d'*Ariane Archives*, qui recueillent toutes les décisions des juridictions administratives de droit commun, enrichies de moteurs de recherche, mais aussi d'un système de classement en fonction des thématiques («jurisprudence classée»), de conclusions de rapporteurs publics, d'abstracts (les «analyses») et de références doctrinales.

Aujourd'hui, la juridiction administrative est une. Cette unité en est une force, qui a sans doute favorisé sa pleine reconnaissance, également à l'œuvre depuis 1987.

### C. La reconnaissance institutionnelle

C'est en 1987 que la juridiction administrative a obtenu la consécration constitutionnelle, par la décision de 1987, par laquelle le Conseil constitutionnel a reconnu une réserve constitutionnelle de compétence à la juridiction administrative et ainsi *l'existence* de cette dernière au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes. Il l'a fait au moyen d'un retour aux origines, à savoir, par la consécration

---

administratives d'appel de la région parisienne, à compter de 2009 (soit les tribunaux administratifs de Melun, Montreuil, Paris, Versailles et les cours administratives d'appel de Paris et de Versailles), année au cours de laquelle le contentieux de la fonction publique militaire devant le Conseil d'État a également été inclus dans le champ de l'expérimentation (arrêté du 3 février 2009, relatif à l'extension de l'expérimentation de l'introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique devant le Conseil d'État, publié au Journal officiel de la République française le 8 février 2009). Cette phase s'est déroulée de 2005 à 2012 (l'expérimentation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2012 par le décret no 2009-1649 du 23 décembre 2009). L'expérimentation permet de tirer un bilan avant de procéder à une éventuelle généralisation. Le décret n° 2012-1437 relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, qui baptise l'application « *Télérecours* », y procède en étendant son utilisation à tout le contentieux administratif et à toutes les juridictions métropolitaines. Le décret du 6 avril 2017 permet d'introduire une demande d'exécution de la décision juridictionnelle par *Télérecours*, alors même que la procédure ainsi déclenchée est d'abord de nature non-juridictionnelle. La mise en œuvre différenciée de *Télérecours* selon les juridictions et les matières s'est bornée à la période d'expérimentation.

d'une partie de la loi de 1790<sup>68</sup> comme principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>69</sup>.

Le pouvoir constituant est venu parachever cette refondation à l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, en donnant à la juridiction administrative sa première mention constitutionnelle *expresse* à l'article 61-1 de la Constitution<sup>70</sup>.

Cette élévation du rang de la juridiction administrative au sein de nos institutions conforte son indépendance. L'indépendance est d'ailleurs consubstantielle à la qualité de juge<sup>71</sup>.

L'indépendance du Conseil d'Etat a été posée par la loi du 24 mai 1872<sup>72</sup>; celle du juge administratif a été parachevée à compter des années 1980 : le Conseil constitutionnel a érigé ladite loi en principe fondamental reconnu par les lois de la République dans sa décision du 22 juillet 1980 *Loi portant validation d'actes administratifs*, conférant à l'indépendance du juge administratif un rang constitutionnel. Il restait toutefois à la garantir, surtout pour les membres des juridictions administratives autres que le Conseil d'Etat, ne bénéficiant pas de la même prestigieuse tradition<sup>73</sup>, d'autant que la création de ces dernières est récente.

---

<sup>68</sup> «15. Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des «principes fondamentaux reconnus par les lois de la République» celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle».

<sup>69</sup> A travers cette notion, l'histoire législative devient source du droit constitutionnel (B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public européen*, précité, p. 135).

<sup>70</sup> Aux termes duquel: «Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.»

<sup>71</sup> Le principe d'indépendance est «indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires» (Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi organique relative aux juges de proximité*, Considérant 4).

<sup>72</sup> Elle n'est pas toujours allée de soi, dès lors que le Conseil d'Etat a été créé, par l'article 52 de la constitution de l'an VIII, pour conseiller le gouvernement, que ce soit sur des projets de normes ou sur le règlement de litiges en matière administrative. La loi du 24 mai 1872, en affirmant que le Conseil d'Etat statue «*souverainement*» en matière contentieuse, fonde son indépendance dans l'exercice de ses fonctions *juridictionnelles* qui se trouvent de ce point de vue séparées de ses fonctions administratives.

<sup>73</sup> Les garanties de l'indépendance des membres du Conseil d'Etat sont surtout coutumières, liées au prestige, à l'avancement de grade à l'ancienneté, à une inamovibilité de fait, à la gestion de la carrière par le bureau du Conseil d'Etat lui-même. Ces garanties de nature coutumière ont été validées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines*, n°65411/01. Selon la Cour, «l'absence de consécration expresse en droit n'implique pas en soi un défaut d'indépendance du moment qu'il y a reconnaissance de fait». Il existe néanmoins une tendance à l'inscription dans les textes, ainsi de l'ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant le Conseil d'Etat, prise en application de la loi précitée du 20 avril 2016, créant la commission supérieure du Conseil d'Etat qui se substitue à l'actuelle commission consultative. Elle est composée de membres du Conseil d'Etat mais aussi de trois personnalités qualifiées qui apporteront un regard extérieur sur l'organisation de l'institution et la gestion de ses membres. Cette commission constituera une instance de

En vue de garantir leur indépendance, les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ont reçu la qualification de «magistrats», qui n'est pas toujours allée de soi : la Constitution ne connaissant de magistrats que judiciaires<sup>74</sup>, de son point de vue, les membres des juridictions administratives sont des fonctionnaires comme les autres<sup>75</sup>. Mais la loi du 6 janvier 1986<sup>76</sup> est venue disposer qu'ils exercent les fonctions de magistrat et bénéficient de l'immovibilité<sup>77</sup>. La loi du 12 mars 2012<sup>78</sup> les qualifie directement de « magistrats », étant précisé que le code contenait auparavant déjà de nombreux articles législatifs et réglementaires faisant état des « magistrats » administratifs<sup>79</sup>. En dernier lieu, les ordonnances statutaires n° 2016-1365 et 2016-1366 du 13 octobre 2016, relatives respectivement aux membres du Conseil d'État et aux magistrats administratifs, prises sur habilitation de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, «autonomisent»<sup>80</sup> les dispositions applicables aux juges administratifs par rapport au droit commun de la fonction publique<sup>81</sup> : on note une forte diminution des renvois au statut général de la fonction publique opérés par le code. Par ailleurs, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA) voit ses pouvoirs considérablement renforcés<sup>82</sup>. Son installation, le 4 juillet 2017, dans sa nouvelle composition, a fait entrer en vigueur les nouvelles dispositions. Le CSTACAA exerce désormais le pouvoir d'établir les tableaux d'avancement aux grades de premier conseiller et de président et les listes d'aptitudes pour l'exercice des fonctions d'encadrement supérieur (notamment de président de tribunal), alors qu'il n'avait, auparavant,

---

dialogue social et de discipline. Les garanties offertes au sein de la procédure disciplinaire applicable aux membres du Conseil d'État sont également renforcées.

<sup>74</sup> Titre VIII «De l'autorité judiciaire».

<sup>75</sup> Article 34 de la Constitution: «La loi fixe les règles concernant (...) les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat».

<sup>76</sup> Article 21 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

<sup>77</sup> Articles L. 231-1 et suivants du code de justice administrative.

<sup>78</sup> Article 86 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, codifiée à l'article L.231-1 du code de justice administrative.

<sup>79</sup> D. Chabanol en recense, au sein des deux premiers livres du code, huit d'ordre législatif et vingt-six d'ordre réglementaire, et estime que « le fruit était largement mûr, et que la loi du 12 mars 2012 n'emporte aucune novation » (D. Chabanol, *Code de justice administrative commenté*, 6ème édition, Paris, éditions Le Moniteur, 2014, p. 263).

<sup>80</sup> D. Moreau, «Autonomiser le statut des juges administratifs pour mieux garantir leur indépendance», *RFDA* 2017, p. 5.

<sup>81</sup> Alors que selon les articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative, les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État sont applicables aux membres des juridictions administratives par défaut, en l'absence de règles spécifiques énoncées par le même code.

<sup>82</sup> Article L. 232-1 du code de justice administrative.

qu'un pouvoir de proposition<sup>83</sup>. Il exerce également le pouvoir disciplinaire<sup>84</sup>. De plus, il sera désormais saisi pour avis conforme sur la nomination des présidents des tribunaux administratifs, alors qu'il n'émettait jusqu'à présent qu'un avis simple, et consulté sur celle des présidents des cours administratives d'appel, qui échappait jusque là à son examen.

On peut aujourd'hui parler d'un «ordre administratif» à l'égal de l'ordre judiciaire, comme le fait d'ailleurs l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de la réforme du 23 juillet 2008<sup>85</sup>. À cette unité de l'ordre juridictionnel répond celle de la justice administrative.

## II. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE

La justice administrative est une pour le justiciable (A), singulière mais confortée à l'international (B).

### A. Une pour le justiciable

#### *1. Le code de justice administrative*

Le code de justice administrative, adopté par une ordonnance et des décrets du 4 mai 2000<sup>86</sup>, est la première illustration de cette unité. Il comprend des dispositions relatives à l'organisation des juridictions et au statut de leurs membres. Remplaçant l'ancien code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, d'une part, et l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 juillet 1963 qui étaient relatifs au seul Conseil d'Etat, de l'autre, il régit l'ensemble des juridictions administratives de droit commun et incarne ainsi, vis-à-vis du justiciable, leur unité.

Le code de justice administrative regroupe aussi toutes les règles de procédure contentieuse. Ce rassemblement des textes dans un instrument unique accentue l'accessibilité de la justice administrative au citoyen. Sa saisine est depuis l'origine relativement aisée en raison du caractère inquisitoire de sa procédure : le requérant s'adresse directement au juge, qu'il saisit d'une «requête» - et non à son adversaire comme dans le cadre d'une assignation de ce dernier à comparaître devant le juge

---

<sup>83</sup> Il obtient ainsi les mêmes pouvoirs que la commission d'avancement compétente pour les magistrats judiciaires.

<sup>84</sup> À l'instar du Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats du siège.

<sup>85</sup> Article 65, deuxième alinéa de la Constitution : «La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif.»

<sup>86</sup> Ordonnance n°2000-387 relative à la partie législative du code de justice administrative ; décrets n°2000-388 et 2000-389 relatifs à la partie réglementaire du code de justice administrative.

civil. C'est le juge qui se charge ensuite de transmettre les écritures de chaque partie aux autres<sup>87</sup>, alors que les parties au procès civil échangent leurs écritures entre elles<sup>88</sup>. Le juge administratif joue ainsi un rôle actif et centralisateur, assurant la conduite de l'instruction des dossiers.

## 2. *L'accessibilité de la jurisprudence administrative*

La diffusion de la jurisprudence administrative a beaucoup progressé grâce à la révolution numérique. Les décisions les plus importantes de la juridiction administrative sont accessibles en ligne au même titre que celles de la justice judiciaire depuis la création du service public de la diffusion du droit par internet, *Légifrance*, par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002. Y sont publiées intégralement les décisions des cours suprêmes et les décisions les plus importantes des autres juridictions. Mais la juridiction administrative s'est encore engagée dans un processus d'ouverture de ses bases de données internes au public en créant « Ariane web » : si les décisions disponibles sont les mêmes que sur *Légifrance*, sélectionnées pour leur intérêt juridique, elles le sont avec des données complémentaires, telles que des analyses et conclusions de rapporteurs publics.

L'évolution de la rédaction des décisions de la justice administrative contribue au même objectif. Une réflexion est menée depuis plusieurs années sur la réforme de la motivation et du mode de rédaction pour les rendre plus compréhensibles ; des représentants éminents de la juridiction administrative appellent à une telle réforme<sup>89</sup>. Le Conseil d'Etat a pris position dès 2001 en faveur d'une motivation plus développée<sup>90</sup>, d'un style plus simple et d'une présentation formelle en harmonie avec celles que l'on trouve ailleurs, notamment à l'étranger, pour faciliter la comparaison des raisonnements et ainsi le « dialogue des juges »<sup>91</sup>. Il applique lui-même ces recommandations s'agissant de ses propres décisions<sup>92</sup>. Un groupe de

---

<sup>87</sup> Pour assurer le respect de cette exigence processuelle fondamentale qu'est le principe du contradictoire, affirmée, dans l'ordre juridique interne, par le Conseil d'Etat dès son arrêt *Téry* du 20 juin 1913 et consacré au rang de principe directeur du procès administratif par l'article L. 5 du code de justice administrative.

<sup>88</sup> Voir par exemple B. Stirn et Y. Aguila, précité, p. 571.

<sup>89</sup> Tel J.-M. Sauvé pour qui «notre style juridictionnel, souvent laconique et " apodictique " (le style apodictique présente un caractère de nécessité et d'universalité dispensant, par conséquent, d'aller au-delà de l'énoncé de principes lapidaires), ne facilite pas la compréhension des motifs de nos décisions. A lui seul, ce constat justifie des efforts d'adaptation» («L'influence par le droit», discours prononcé à l'occasion de la XXIIème conférence des ambassadeurs », le 28 août 2014, disponible sur le site internet du Conseil d'Etat).

<sup>90</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, Paris, La documentation française, étude réalisée à la demande du Premier ministre, 2001, p. 106 ; J.-M. Sauvé, «Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la chimère», discours prononcé à l'ouverture de la conférence inaugurale du cycle de conférences «droit comparé et territorialité du droit», co-organisé par le Conseil d'Etat, la Société de législation comparée et l'Institut français des sciences administratives, le 20 mai 2015.

<sup>91</sup> Conseil d'Etat, *L'influence internationale du droit français*, précité, p. 71.

<sup>92</sup> Au travers de l'importance des contenus accessibles en ligne depuis le site du Conseil d'Etat, au rang desquels figure, depuis 2016, l'étude annuelle, de la traduction de ses décisions les plus importantes,



travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative a rendu son rapport au vice-président du Conseil d'Etat le 14 mai 2012<sup>93</sup>. Selon ce rapport, il faut «améliorer la lisibilité des décisions de justice» en vue de faciliter autant que possible<sup>94</sup> sa «compréhension par tous les citoyens». Des expérimentations sont en cours, sur la base du volontariat, aux divers niveaux de la juridiction administrative, dans plusieurs juridictions ou formations de jugement.

La cohérence de la jurisprudence contribue aussi à rendre la justice administrative plus accessible au justiciable.

### *3. La cohérence de la jurisprudence administrative*

La cohérence de la jurisprudence par la «prévention des divergences»<sup>95</sup> est recherchée au sein de la juridiction administrative, entre les diverses juridictions qui la composent comme au sein de chaque juridiction. Elle présente un enjeu particulier (a). La juridiction administrative a su en maintenir la tradition (b) en dépit de sa diversification interne depuis 1987 (c).

#### *a) L'enjeu particulier de la cohérence de la jurisprudence administrative*

La cohérence de la jurisprudence est un enjeu particulièrement important en droit administratif.

Il en est ainsi compte tenu de l'objet de ce droit : si les décisions sont rendues au sujet de litiges particuliers, elles contribuent à orienter l'action administrative dans son ensemble. Tel n'est pas seulement le cas des décisions d'annulation d'actes administratifs dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, dont l'effet *erga omnes* est à ce titre emblématique<sup>96</sup>.

en plusieurs langues, ou du chantier qu'il a engagé pour rénover le style rédactionnel des décisions de la justice administrative.

<sup>93</sup> Ce rapport qui formule 18 propositions vient conclure plus d'une année de travaux, qui ont été ponctués par des visites auprès de juridictions étrangères et de nombreuses consultations ou auditions de personnes représentatives des principaux publics concernés par la rédaction des décisions de la juridiction administrative (magistrats, avocats, administrations, professeurs français et étrangers). Voir sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Groupe-de-travail-sur-la-redaction-des-decisions-de-la-juridiction-administrative-rapport-final>

<sup>94</sup> Selon le rapport, «compte tenu de la technicité de la matière juridique», «il serait illusoire de viser une parfaite et immédiate compréhension par tous les citoyens de l'ensemble des jugements et arrêts», néanmoins, le mode de rédaction ne doit pas constituer «un obstacle supplémentaire et inutile». Voir le rapport précité, p. 11.

<sup>95</sup> D. Chabanol, «La prévention des divergences de jurisprudence au sein de la juridiction administrative», in *Les divergences de jurisprudence*, P. Ancel et M.-C. Rivier (Dir), Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2003, p. 179 et s.

<sup>96</sup> Les jugements prononçant une annulation pour excès de pouvoir ont autorité absolue de chose jugée : la décision annulée l'est à l'égard de tous ; chacun peut se prévaloir de la chose jugée et celle-ci est opposable à toute personne. Voir R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité, n° 1208-2°.

Comme ont pu l'écrire certains de mes collègues, on «ne peut se satisfaire (...) d'une situation dans laquelle le juge parlerait au pluriel, estimerait possible le lundi ce qu'il interdirait le vendredi pour le tolérer à nouveau le mardi»<sup>97</sup> et «si la vérité juridique est, certes, relative, le justiciable a d'abord besoin d'un égal traitement et de prévisibilité et le polycentrisme se distingue de l'anarchie juridictionnelle, comme la liberté raisonnable de la liberté irresponsable»<sup>98</sup>.

La cohérence de la jurisprudence administrative est donc regardée comme répondant à un besoin social impérieux. Tel est encore plus le cas aujourd'hui que par le passé, dès lors que la sécurité juridique a été consacrée comme un principe général du droit administratif il y a dix ans<sup>99</sup>.

En droit administratif, la sécurité juridique est indissociable de la cohérence de la jurisprudence, en raison du caractère fondamentalement jurisprudentiel de ce droit, fruit de la rencontre entre le dualisme juridictionnel et la rareté, à l'origine, des textes régissant spécifiquement l'action administrative<sup>100</sup>, qui a conduit le juge administratif à forger ce droit.

---

<sup>97</sup> D. Chabanol, précité, p. 184.

<sup>98</sup> M. Lévy, précité, p. 224.

<sup>99</sup> CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*, n° 288460. Auparavant, le Conseil d'Etat protégeait déjà la sécurité juridique indirectement, à travers d'autres principes tel celui de la non-rétroactivité des actes administratifs, consacré comme principe général du droit par son arrêt du 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*.

<sup>100</sup> C'est l'histoire de la juridiction administrative qui explique cette singularité au sein de l'ordre juridique national. Le caractère fondamentalement jurisprudentiel du droit administratif est le fruit de la rencontre entre le dualisme juridictionnel et la liaison de la compétence et du fond dans un contexte de vide textuel. L'application au contentieux administratif des règles de droit privé, particulièrement, du code civil, a été rejetée en 1873 par l'arrêt *Blanco*. Or, à l'époque, il n'existait quasiment pas de textes destinés spécifiquement à régir l'action de l'administration, quasiment pas de droit administratif écrit. Face à ce vide textuel combiné à l'esprit de la liaison de la compétence et du fond, ce droit a été progressivement forgé par le Conseil d'Etat – et par le Tribunal des conflits. Les principes généraux du droit sont une illustration emblématique de cette nature prétorienne. Il s'agit de principes s'imposant à l'administration qui ne sont consacrés par aucun texte de droit positif et que le juge administratif dégage de l'esprit d'ensemble du droit. Le juge en a consacré de nombreux et il continue de le faire : le respect des droits de la défense à l'encontre de toute sanction administrative (CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier Gravier*), la non-rétroactivité des actes administratifs (CE, 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*), le principe de sécurité juridique (CE, *Société KPMG*, précité), ... La nature prétorienne du droit administratif est une singularité dans le contexte du système juridique français, fondé sur une tradition de droit écrit, par opposition à la *common law*. De plus, la France, pays du code civil adopté dès 1804, fait figure de précurseur en matière de codification. Dans un tel système, la jurisprudence n'est pas regardée comme une source formelle du droit : le juge n'est censé être que la « bouche de la loi » selon l'expression de Montesquieu. Ainsi, l'article 5 du code civil dispose-t-il invariablement, depuis 1804, qu'« il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Le juge administratif occupe toutefois une place traditionnellement centrale dans le processus de production normative du droit administratif. Cette place est héritée du passé. Elle reste cependant d'actualité : on peut dire que malgré le fort développement du droit écrit, le droit administratif demeure fondamentalement jurisprudentiel, puisque ses concepts de base ont été posés par le juge. Ces principes fondamentaux forment son ossature, sa structure qui continue d'exercer une influence, de forger les raisonnements. En témoigne le fait que la référence suprême, la « Bible » pour tout juriste français en droit administratif demeure le *Recueil des Grands arrêts de la jurisprudence administrative* (M. Long, P. Weil, G. Braibant et alii, 20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2015, qui reproduit les jurisprudences les plus importantes par ordre chronologique depuis l'arrêt *Blanco* jusqu'à nos jours).

Certes, les sources écrites du droit administratif se multiplient aujourd'hui.

Mais, d'une part, les notions fondamentales du droit administratif, son « ossature » demeurent d'origine prétorienne, comme le manifeste l'importance que conservent les « grands arrêts » dans le raisonnement juridique, décrite par l'ethnographe Bruno Latour, qui a fait du Conseil d'Etat son objet d'étude<sup>101</sup>.

D'autre part, on observe, depuis quelques années, une tendance à reconnaître la jurisprudence comme source du droit. Le juge administratif assume aujourd'hui son pouvoir normatif plus ouvertement que par le passé. C'est ainsi qu'il y a dix ans, il a été amené, pour la première fois, à moduler les effets dans le temps de son propre revirement jurisprudentiel<sup>102</sup>. Cette modulation était en l'espèce nécessaire pour préserver le droit au recours, dès lors que par le même arrêt, le juge a créé, en matière de contentieux contractuel, de manière purement prétorienne, un nouveau recours<sup>103</sup>, dont l'ouverture a eu mécaniquement<sup>104</sup> pour effet de fermer la voie de recours distincte, traditionnellement seule ouverte aux tiers au contrat<sup>105</sup>. Il avait déjà procédé à une telle modulation dans le temps de l'annulation d'un acte administratif pour préserver les intérêts en présence, dans l'intérêt général<sup>106</sup>. Mais la modulation dans le temps d'un revirement jurisprudentiel était inédite et sa portée d'une toute autre nature : elle revenait «à admettre implicitement une forme de pouvoir normatif du juge»<sup>107</sup>. La reconnaissance du pouvoir normatif de la jurisprudence administrative se manifeste aussi implicitement à travers une décision telle que celle du Tribunal des conflits ayant redéfini la valeur d'une jurisprudence administrative «bien établie» pour le juge judiciaire, puisque celle-ci peut désormais dispenser ce dernier de renvoyer au juge administratif une question préjudicielle qui relèverait en principe du champ de sa compétence, dès lors qu'il en va de l'appréciation de la légalité d'un acte administratif<sup>108</sup>.

Enfin, dans un contexte marqué par l'inflation normative et la dégradation de la qualité de la loi<sup>109</sup>, la jurisprudence est, de plus en plus, non seulement reconnue comme une source du droit administratif, mais encore saluée comme telle par la

---

<sup>101</sup> B. Latour, *La fabrique du droit*, Paris, La Découverte, 2004, pages 22 à 23.

<sup>102</sup> CE, 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545.

<sup>103</sup> Le recours en contestation de validité du contrat.

<sup>104</sup> En application du principe d'«exception de recours parallèle» qui interdit d'agir par la voie de l'excès de pouvoir lorsqu'on dispose d'un recours de plein contentieux.

<sup>105</sup> Selon la jurisprudence traditionnelle, dans la logique de l'effet relatif des contrats, les tiers ne pouvaient directement agir contre le contrat, mais seulement contre des actes unilatéraux regardés comme en étant détachables (CE, 4 août 1905, *Martin*). En cas d'annulation d'un tel acte, il fallait, au cours d'un second contentieux, en tirer les conséquences éventuelles sur le contrat, conditionnées par un bilan effectué par le juge de l'exécution prenant en compte la nature de l'acte annulé, son motif d'illégalité et l'intérêt général auquel la remise en cause du contrat ne doit pas porter d'«atteinte excessive» (CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, n°248950).

<sup>106</sup> CE 11 mai 2004, *Association AC ! Chômage*, n°255886.

<sup>107</sup> B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen*, précité, p. 426.

<sup>108</sup> Tribunal des conflits, 17 octobre 2011, *SCEA du Chêneau*, n°C3828.

<sup>109</sup> Dénoncées notamment par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2016, *Simplification et qualité du droit*, Paris, Direction de l'information légale et administrative. Pour télécharger l'étude : <http://>

doctrine en raison de ses qualités, qui apparaissent, par contraste, avec d'autant plus d'éclat, notamment sa cohérence et sa stabilité<sup>110</sup>. Alors qu'il est traditionnellement reproché à la jurisprudence d'être moins accessible au citoyen que les textes<sup>111</sup>, il semble aujourd'hui que ce soit le contraire, dans le contexte de la prolifération des normes et de la dégradation de leur qualité.

L'enjeu de la cohérence de la jurisprudence – administrative comme judiciaire – se trouve encore accru par l'ouverture de plus en plus large de l'accès aux décisions de justice et de l'utilisation qui peut en être faite à l'aide de nouvelles technologies telles que les algorithmes. Or la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique impose une «mise à la disposition du public à titre gratuit» de toutes les décisions rendues par les juridictions administratives<sup>112</sup> et judiciaires<sup>113</sup>.

## b) Une tradition de «discipline contentieuse» au sein du Conseil d'Etat

La cohérence de la jurisprudence administrative peut s'appuyer sur une longue tradition de «discipline contentieuse» au sein du Conseil d'Etat. Il convient d'abord de préciser ce que l'on entend par là. Les divergences jurisprudentielles qu'il s'agit d'éviter sont uniquement celles qui ne procèdent pas d'une évolution. La jurisprudence n'étant pas *formellement* une source du droit, le juge n'est pas lié par les précédents ; c'est la raison pour laquelle ces derniers ne sont jamais cités dans les décisions. Avec l'écoulement du temps, l'autorité des précédents faiblit et « cède peu à peu le pas à la nécessité de questionner le droit »<sup>114</sup>. La recherche de la cohérence jurisprudentielle par son harmonisation n'est donc pas, dans le système français, synonyme de rigidité de cette dernière.

La recherche de l'harmonisation de la jurisprudence administrative ainsi définie s'est avérée nécessaire dès avant 1987, au sein même du Conseil d'Etat, dès lors que la croissance du contentieux a induit une diversification du mode de traitement des affaires qui n'ont plus pu être toutes traitées par des formations de jugement présidées par le président de la section du contentieux. La croissance du contentieux est ainsi un véritable défi en termes de maintien de la qualité des décisions et tout particulièrement de leur cohérence<sup>115</sup>.

Le Conseil d'Etat a développé une tradition d'harmonisation de la jurisprudence en son sein, au moyen de divers outils.

---

[www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000610-etude-annuelle-2016-du-conseil-d-etat-simplification-et-qualite-du-droit](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000610-etude-annuelle-2016-du-conseil-d-etat-simplification-et-qualite-du-droit)

<sup>110</sup> F. Melleray, «Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel?», *AJDA* 2005, p. 637.

<sup>111</sup> Voir la référence aux prises de position en ce sens par le doyen Vedel, retracées par F. Melleray précité.

<sup>112</sup> Article L. 10 du code de justice administrative.

<sup>113</sup> Article L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>114</sup> D. Chabanol, précité, p. 181.

<sup>115</sup> B. Genevois, in «L'office du juge», colloque du Sénat, 29 et 30 septembre 2006, p. 313 (disponible sur le site internet du Sénat).

Il pratique la hiérarchisation de ses décisions à travers une publication différenciée au recueil Lebon depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>116</sup> et un classement de ces dernières dans ses bases de données internes<sup>117</sup> en fonction de leur intérêt juridique. Ce dernier dépend notamment des formations de jugement à l'origine des décisions, qui sont hiérarchisées : sous-sections – rebaptisées «chambres» par la loi du 20 avril 2016<sup>118</sup> – seules ou réunies<sup>119</sup>, section<sup>120</sup> ou assemblée<sup>121</sup> du contentieux. La position d'une formation supérieure ne saurait être remise en cause *valablement* par une formation inférieure : une telle décision ne ferait pas «jurisprudence», dépourvue qu'elle serait d'autorité à l'égard d'autres formations de jugement. C'est en raison de l'importance de cette hiérarchisation que l'on peut douter de ce que la politique d'ouverture des données, appliquée aux décisions de justice telle qu'elle est engagée par la loi du 16 octobre 2016 susmentionnée, qui prévoit la diffusion de toutes les décisions de justice sans distinction, serve véritablement «la bonne compréhension et l'intelligibilité de la jurisprudence», car en la matière, «ce qui compte n'est pas l'exhaustivité, mais au contraire la sélection»<sup>122</sup>, le risque étant, pour le public et les justiciables, de se perdre dans «une masse informe et confuse de données»<sup>123</sup>.

Il existe, par ailleurs, un mécanisme d'harmonisation de la jurisprudence du Conseil d'Etat : la *troïka*, simple usage, non prévu par les textes, qui consiste en une réunion hebdomadaire du président de la section du contentieux et des présidents-adjoints<sup>124</sup>. Son objet est de passer en revue les positions prises par les différentes chambres sur les affaires dont elles ont délibéré – leurs décisions

---

<sup>116</sup> Les décisions les plus importantes sont publiées au Recueil, tandis que celles présentant un intérêt juridique moindre mais certain sont mentionnées aux Tables.

<sup>117</sup> En catégories A, B ou encore C+.

<sup>118</sup> Article 62 de la loi du 20 avril 2016 précitée.

<sup>119</sup> Article R.122-11 du code de justice administrative.

<sup>120</sup> Article R. 122-18 du même code: «La section du contentieux en formation de jugement comprend : 1° Le président de la section ; 2° Les trois présidents adjoints; 3° Les présidents de chambre et, en cas d'examen d'une question de droit renvoyée en application de l'article R. 773-12, le président de la formation spécialisée; 4° Le rapporteur».

<sup>121</sup> Article R. 122-20 du même code: «L'assemblée du contentieux comprend: 1° Le vice-président du Conseil d'Etat; 2° Les présidents de section; 3° Les trois présidents adjoints de la section du contentieux; 4° Le président de la chambre sur le rapport de laquelle l'affaire est jugée ou, si l'instruction a été faite dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R. 611-20, le président de la chambre à laquelle l'affaire a été initialement attribuée ou, en cas d'examen d'une question de droit renvoyée en application de l'article R. 773-12, le président de la formation spécialisée; 5° Les quatre présidents de chambre les plus anciens dans leurs fonctions en dehors du précédent; 6° Le rapporteur. La présidence de l'assemblée du contentieux appartient au vice-président du Conseil d'Etat. L'assemblée ne peut valablement siéger que si neuf de ses membres ou leurs suppléants sont présents. L'assemblée du contentieux ne peut statuer qu'en nombre impair. Lorsque les membres présents à la séance ayant voix délibérative sont en nombre pair, l'assemblée est complétée par le président de chambre le plus ancien dans ses fonctions ne siégeant pas au titre du 4° ou du 5° ou, à défaut, par l'assesseur le plus ancien dans ses fonctions.»

<sup>122</sup> J.-H. Stahl, «Open data " et jurisprudence», *Droit Administratif*, n° 11, Novembre 2016, repère 10.

<sup>123</sup> Selon l'expression du sénateur Alain Richard, cité par J.-H. Stahl, précité.

<sup>124</sup> Soit entre quatre personnes, et non trois, le nom de *troïka* étant hérité de l'époque où il n'existait que deux et non trois présidents adjoints de section du contentieux: B. Genevois, précité, p. 313.

n'ayant pas encore été rendues, «lues» –, en vue de déceler toute dysharmonie<sup>125</sup>. Il s'agit d'un «instrument d'alerte»<sup>126</sup> : si une discordance est constatée, l'affaire peut revenir devant la formation de jugement initiale, éclairée sur la discordance de sa position avec celle adoptée par une autre formation de jugement. Elle peut aussi être renvoyée devant une formation supérieure pour trancher la divergence.

Mais il restait à assurer l'harmonie de la jurisprudence administrative dans son ensemble, surtout à compter de 1987, la diversification interne de la juridiction représentant un défi de ce point de vue. En effet, la cohérence de la jurisprudence administrative doit beaucoup, traditionnellement, à l'architecture singulière de la juridiction administrative, à la circonstance que cette jurisprudence a longtemps été issue – pour l'essentiel – du travail d'un seul juge, le Conseil d'Etat, statuant le plus souvent comme juge du fond, en premier et dernier ressort ou en appel.

#### c) Le maintien de la cohérence jurisprudentielle au sein du nouvel ordre juridictionnel administratif

À compter de 1987, la question du maintien de la cohérence de la jurisprudence administrative dans son ensemble prend une nouvelle dimension.

L'harmonie de la jurisprudence au sein de l'ordre juridictionnel administratif dans son ensemble est assurée grâce à une culture du respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il faut préciser ce que l'on entend par « culture du respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat ». Il ne s'agit pas, pour les juridictions subordonnées, de se conformer sans discernement à toute décision au seul motif qu'elle émane du Conseil d'Etat. D'abord parce que la discipline contentieuse ne vaut qu'à l'égard de décisions qui l'ont elles-mêmes respectée, compte tenu de la hiérarchisation des formations de jugement internes au Conseil d'Etat. Or cela suppose, de la part des juridictions subordonnées, une distance critique à l'égard des décisions de leur juge suprême.

De plus, dans un système faisant une large place à la jurisprudence, sans pour autant l'ériger en source formelle du droit, les juridictions subordonnées sont amenées à prendre l'initiative des évolutions qui lui sont consubstantielles, comme déjà exposé. Elles sont en effet les premières à connaître d'affaires à l'occasion desquelles l'opportunité d'une telle évolution se manifeste. Elles conservent une «capacité d'initiative»<sup>127</sup> dont elles n'hésitent pas à faire usage, prenant parfois délibérément le contrepied d'une position du Conseil d'Etat, dans l'espoir de provoquer un revirement jurisprudentiel de la part de ce dernier. C'est parfois

---

<sup>125</sup> Voir F. Melleray, «La justice administrative doit-elle craindre la " justice prédictive " ?», *AJDA* 2017.193 ; D. Labetoulle, «Une histoire de troïka», *Mélanges Louis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, p. 83.

<sup>126</sup> D. Chabanol, précité, p. 183.

<sup>127</sup> Selon les expressions de H. Belrhali-Bernard, «Les avis contentieux du Conseil d'Etat: remarques sur vingt années de pratique», *AJDA* 2010 p.364.



effectivement ce qui se produit<sup>128</sup>. Ainsi, «les juridictions du fond n'ont pas renoncé à participer au débat juridique» et il ne s'agit pas pour elles de se conformer à une «pensée unique» qui viendrait du Conseil d'Etat<sup>129</sup>.

L'attachement à leur pouvoir d'initiative se manifeste par le fait qu'elles préfèrent parfois en faire usage délibérément, comme le signale la circonstance qu'elles se prononcent en formation solennelle, plutôt que de renvoyer la question au Conseil d'Etat, comme elles en ont la possibilité, dans des affaires dans lesquelles, pourtant, les conditions d'un tel renvoi sont manifestement remplies<sup>130</sup>. D'ailleurs, le recours à la procédure de l'avis contentieux est laissé à l'entière discrétion des juridictions subordonnées.

Dans le cadre de cette procédure, «avant de statuer sur une requête soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat, qui examine dans un délai de trois mois la question soulevée. Il est sursis à toute décision au fond jusqu'à un avis du Conseil d'Etat ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai». Cette procédure présente l'originalité de permettre de faire intervenir le juge suprême *dès la première instance*<sup>131</sup>, avant même que le premier juge ne se soit prononcé. C'est donc un instrument radical de prévention et de remède aux divergences de jurisprudence. Il est significatif qu'il ait été créé en même temps que les cours administratives d'appel, par la même loi du 31 décembre 1987<sup>132</sup>. Les juridictions du fond n'hésitent pas à y recourir<sup>133</sup>, même si c'est dans une part marginale des affaires dont elles sont saisies. Le Conseil d'Etat a fait une interprétation large de chacune des conditions de l'article 12 de la loi de 1987<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> CE, 13 mars 1998, n°120079 : dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que si la formation d'un recours administratif contre une décision établit que l'auteur de ce recours a eu connaissance de la décision qu'il a contestée au plus tard à la date à laquelle il a formé son recours, une telle circonstance est par elle-même sans incidence sur l'application des dispositions législatives qui subordonnent l'opposabilité des délais de recours contentieux à la mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision, procédant à un revirement de sa jurisprudence antérieure (CE, 2 mars 1994, *Ville de Saint-Louis*, n°135066, T. p. 1105) dont des cours administratives d'appel, dont celle de Paris dans un arrêt du 12 février 1998, n°96PA04612, s'étaient écartées.

<sup>129</sup> Selon les expressions de H. Belrhali-Bernard, précité.

<sup>130</sup> S'agissant de la portée juridique à accorder, par la qualification de ligne directrice, à une circulaire édictée par le ministre de l'intérieur relative à l'octroi de titres de séjour à des étrangers séjournant en France illégalement, contentieux de masse s'il en est : Tribunal administratif de Paris, Formation plénière, 18 décembre 2013, n°1306958 ; Conseil d'Etat, Sect., 4 février 2015, *Ministre de l'intérieur*, n° 383267.

<sup>131</sup> D. Chabanol, précité, p. 181.

<sup>132</sup> L'article 12 de la loi du 31 décembre 1987, qui a pris effet le 1er janvier 1989, codifié à l'article L. 113-1 du code de justice administrative. Le Conseil d'Etat a rendu ses premiers avis contentieux le 7 juillet 1989 (CE Ass. 7 juillet 1989, *Cofroute*, n° 106284 et Mlle Calé, n° 106902).

<sup>133</sup> F. Melleray, précité, qui parle d'un large usage contrastant avec celui que font les juridictions judiciaires de la procédure analogue dont elles disposent et qui d'ailleurs a été inspirée de celle mise en place par la loi de 1987 dans la justice administrative.

<sup>134</sup> Dans certaines limites toutefois : il a refusé de répondre à une question de qualification juridique des faits qui relevait de la juridiction du fond (CE, Ass., avis 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom*, n° 187122).



Les avis rendus ne s'imposent pas, en droit, aux juridictions subordonnées, mais celles-ci les suivent très naturellement, s'agissant de l'expression de la position de leur juge de cassation<sup>135</sup>. Ces avis participent de la fonction de régulation du nouvel ordre juridictionnel administratif issu de la réforme de 1987. Deux demandes d'avis, formulées par deux tribunaux administratifs sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, ont ainsi permis au Conseil d'État de déterminer, sur la question entièrement inédite des perquisitions dites « administratives » dans le cadre de l'état d'urgence, mis en œuvre au lendemain des attaques terroristes qui ont frappé la France le 13 novembre 2015, l'office du juge administratif<sup>136</sup>.

Pour assurer l'harmonie de la jurisprudence au sein d'une même cour administrative d'appel, le mécanisme de la *troika* y a été transposé. Les discordances constatées peuvent donner lieu à des renvois en formation plénière pour y être tranchées. L'harmonie de la jurisprudence est ainsi assurée par ce moyen au sein d'une même cour. Elle présente un intérêt particulier pour les tribunaux administratifs de leur ressort, comme pour les justiciables, qui peuvent ainsi apprécier l'opportunité d'interjeter ou non appel contre les jugements.

Au sein de la juridiction administrative, dans 96% des cas, les litiges sont définitivement réglés conformément à la solution adoptée en première instance – qu'il n'y ait pas appel ou pourvoi en cassation ou que l'exercice de ces voies de recours se traduise par la confirmation de la solution adoptée par les premiers juges<sup>137</sup>. La juridiction administrative a donc su relever le défi que constituait sa diversification interne<sup>138</sup> du point de vue de la cohérence de sa jurisprudence.

L'unité de la juridiction administrative se manifeste encore à travers la déontologie commune à ses membres.

#### 4. La déontologie des membres de la juridiction administrative

Il existe aujourd'hui un *corpus* de règles de déontologie qui s'applique aussi bien aux membres du Conseil d'État qu'à ceux des tribunaux et des cours. Ainsi de la charte de déontologie, adoptée dès 2011 et, formellement, dans sa nouvelle version, par décision du vice-président du Conseil d'État du 14 mars 2017 sur le fondement de la loi du 20 avril 2016<sup>139</sup>. Si elle n'est pas intégrée au code de justice administrative, elle participe de la même entreprise de codification que ce dernier, en vue de rendre la juridiction administrative plus accessible au justiciable.

---

<sup>135</sup> A quelques rares exceptions près : CE, avis, 4 novembre 1992, *SA Lorenzy-Palanca*, n° 138380 ; CAA Lyon plén. 5 avril 1993, *SA Lorenzy-Palanca*, n° 90LY00810.

<sup>136</sup> CE Ass., avis, 6 juillet 2016, n°398234.

<sup>137</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 427.

<sup>138</sup> M. Lévy, précité, p. 217.

<sup>139</sup> Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La charte de déontologie de la juridiction administrative et les avis rendus par le collège de déontologie peuvent être consultés sur internet<sup>140</sup> dans le souci de les rendre accessibles.

La juridiction administrative a ainsi pu gagner la reconnaissance par le justiciable, en même temps qu'elle a été confortée à l'international en dépit de sa singularité.

## **B. Singulière, mais confortée à l'international**

La confirmation internationale de la juridiction administrative s'est faite en deux temps et à propos de deux questions successivement.

### *1. Le dualisme fonctionnel, caractéristique de la juridiction administrative*

Le dualisme fonctionnel caractérise surtout le Conseil d'Etat<sup>141</sup>, mais les tribunaux et les cours exercent aussi une fonction consultative, même si elle est beaucoup plus réduite<sup>142</sup>. Le dualisme joue un rôle essentiel, fondateur dans

---

<sup>140</sup> <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation/Deontologie-des-membres-de-la-juridiction-administrative>

<sup>141</sup> Aujourd'hui, six de ses sept sections (administration, contentieux, finances, intérieur, section du rapport et des études, sociale, travaux publics) sont consacrées à la fonction consultative. C'est en vue de cette dernière que le Conseil d'Etat a d'abord été institué, pour «rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et (...) résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative» (article 52 de la constitution de l'an VIII). La consultation du Conseil d'Etat peut être obligatoire pour l'adoption de certains textes, tels les ordonnances (article 38 de la Constitution), les projets de loi (article 39 de la Constitution) ou encore les décrets en Conseil d'Etat (en application d'une loi, par exemple). L'avis du Conseil d'Etat ne lie pas le gouvernement – sauf dans le cas particulier d'avis conformes. En revanche, si ce dernier s'écarte de cet avis, il ne peut que reprendre son projet initial, et non adopter un nouveau projet, sur lequel l'institution n'aurait pas été consultée. La méconnaissance de cette obligation est sanctionnée tant par le Conseil constitutionnel (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Election des conseillers régionaux*, censurant une disposition législative n'ayant pas été soumise à la consultation du Conseil d'Etat) que par le Conseil d'Etat au contentieux, pour lequel il s'agit, au terme d'une évolution jurisprudentielle, d'un vice de procédure qu'il relève, au besoin, d'office - et non plus d'un vice d'incompétence (Conseil d'Etat, 29 octobre 2008, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales*, n° 305746). Par ailleurs, le Gouvernement peut, de manière facultative, soumettre tout projet de texte à l'examen du Conseil d'Etat, mais aussi toute autre question en vue de la réalisation d'une étude (article R. 123-5 du code de justice administrative).

<sup>142</sup> Articles L. 212-1 («Outre leurs attributions juridictionnelles, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel exercent des fonctions consultatives») et R. 212-1 du code de justice administrative («Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets. Les questions relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises par ces derniers à la cour administrative d'appel, les autres au tribunal administratif»).

l'histoire de l'institution, et contribue à réaliser l'exigence de connaissance intime de l'administration par son juge<sup>143</sup>. Il en résulte une «alchimie complexe»<sup>144</sup>.

La Cour de Strasbourg a jugé en 1995 que le dualisme fonctionnel, tel qu'il était pratiqué au sein d'une institution inspirée du modèle français, à savoir, le Conseil d'Etat du Luxembourg<sup>145</sup>, méconnaissait le principe d'impartialité de la justice, dans la mesure où il aboutissait à ce qu'un même membre connaisse d'une même question dans sa fonction consultative puis juridictionnelle.

Par la suite, elle a néanmoins admis, en son principe, l'exercice, par le juge administratif, d'une fonction consultative parallèlement à sa fonction contentieuse<sup>146</sup>. Toutefois, elle a imposé une certaine étanchéité entre les deux fonctions dans leur exercice, confirmant qu'est contraire au principe d'impartialité le fait qu'une même personne se prononce sur une même question en formation consultative puis en formation contentieuse, par exemple, en rendant un avis sur un texte lors de son élaboration avant de juger de sa légalité<sup>147</sup>.

Tirant les conséquences de cet arrêt, le décret du 6 mars 2008 a procédé à la codification de la pratique coutumière du déport en disposant qu'un membre du Conseil d'Etat ayant participé à la délibération d'un avis ne peut juger un recours dirigé contre un acte pris après cet avis<sup>148</sup>. Il dispose encore que les membres qui participent au jugement des recours dirigés contre des actes pris après avis du Conseil d'Etat ne peuvent pas prendre connaissance de ces avis, dès lors que ces derniers n'ont pas été rendus publics, ni des dossiers des formations consultatives y relatifs<sup>149</sup>. Il dispose enfin que lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours contre un acte pris après avis d'une de ses formations consultatives, la liste des membres ayant pris part à la délibération de cet avis est communiquée au requérant qui en fait la demande<sup>150</sup>.

---

<sup>143</sup> Conformément à l'idée selon laquelle «juger l'administration, c'est encore administrer», il doit exister une certaine proximité entre l'administration et son juge afin que ce dernier lui applique un droit spécialement adapté aux particularités de son action, qui tend à la réalisation de l'intérêt général. Le juge administratif, distinct de l'autorité judiciaire, a été institué à cette fin. C'est ce que traduit la notion de liaison de la compétence et du fond exprimée par l'arrêt du Tribunal des conflits du 8 février 1873 *Blanco*.

<sup>144</sup> Selon l'expression de l'ancien vice-président du Conseil d'Etat M. Marceau Long, cité dans P. Gonod, *Le Conseil d'Etat et la refondation de la justice administrative*, précité, p. 71.

<sup>145</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 28 septembre 1995, *Procola contre Luxembourg*, n°14570/89.

<sup>146</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sacilor-Lormines contre France*, précité.

<sup>147</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Sacilor Lormines contre France*, précité, confirmant *Procola c/ Luxembourg*, précité.

<sup>148</sup> Article R.122-21-1 du code de justice administrative.

<sup>149</sup> Article R.122-21-2 du même code.

<sup>150</sup> Article R.122-21-3 du même code.

## 2. Le rapporteur public

Le rapporteur public<sup>151</sup> – anciennement dénommé commissaire du gouvernement – est un membre de la juridiction qui a pour fonction de prononcer, à l'audience, des conclusions, proposant publiquement et en toute indépendance un raisonnement et une solution pour trancher un litige sans prendre part à la décision sur ce dernier<sup>152</sup>.

Dans un arrêt *Kress contre France* du 7 juin 2001<sup>153</sup>, la Cour a jugé que la participation de ce dernier au délibéré, après qu'il ait prononcé publiquement ses conclusions à l'audience et donc exprimé sa position, méconnaissait le principe d'impartialité dans son volet « objectif », celui des apparences, conformément à l'idée selon laquelle la justice doit non seulement être impartiale, mais encore apparaître comme telle au justiciable<sup>154</sup>.

Le décret du 7 janvier 2009 a mis fin à cette participation<sup>155</sup> et ainsi procédé aux ajustements nécessaires, à la suite desquels la Cour a reconnu la compatibilité des conditions d'intervention du commissaire du gouvernement avec l'impartialité objective<sup>156</sup>. Le décret du 7 janvier 2009 a d'ailleurs procédé à une réforme dont la nécessité ne découlait pas de la jurisprudence de la Cour mais qui poursuivait le même objectif de clarification de l'institution aux yeux du justiciable : il a rebaptisé le commissaire du gouvernement en rapporteur public pour dissiper tout doute sur la nature de cette institution et sur son indépendance du pouvoir exécutif. L'ancienne dénomination, fruit d'un passé lointain qui ne reflétait plus la réalité du fonctionnement institutionnel, pouvait poser problème au regard de la conception de la notion d'impartialité que retient la Cour, qui fait une large place aux apparences au nom de l'impartialité « objective ».

Dans cet arrêt, la Cour a par ailleurs écarté les moyens tirés de la méconnaissance du principe du contradictoire tenant à ce que le commissaire du gouvernement prononce ses conclusions en dernier à l'audience, après les parties, aux motifs qu'il est, en pratique, loisible à ces dernières de prendre connaissance du sens de ses conclusions avant l'audience et d'ajouter des observations ultérieurement à celle-ci sous forme d'une note en délibéré. Les pratiques dont l'observation conditionne ainsi la conventionalité de l'institution ont alors été formalisées, inscrites dans les textes. La possibilité pour les parties de connaître à l'avance le sens des conclusions – et ainsi mieux se préparer à l'audience – est devenue non seulement un droit formalisé,

---

<sup>151</sup> Cour européenne des droits de l'homme, grande chambre, 7 juin 2001, *Kress contre France*, n°39594/98.

<sup>152</sup> Article L.7 du code de justice administrative.

<sup>153</sup> N°39594/98.

<sup>154</sup> Selon le principe issu de la jurisprudence anglaise selon lequel «not only must justice be done; it must also be seen to be done».

<sup>155</sup> Décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions.

<sup>156</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 15 septembre 2009, *Étienne contre France*, n° 11396/08.

inscrit dans le code de justice administrative depuis le décret du 7 janvier 2009<sup>157</sup>, mais encore une pratique systématique qui n'est plus subordonnée à une demande de la part du justiciable, le sens des conclusions devant être systématiquement renseigné dans l'application *Sagace* quelques jours avant l'audience pour que les parties puissent en prendre connaissance en ligne.

De plus, l'ordre des prises de parole a été réformé. Devant les tribunaux et les cours, il a été inversé par décret du 23 décembre 2011<sup>158</sup> : ce sont désormais les parties, et non plus le rapporteur public, qui ont le dernier mot. Devant le Conseil d'Etat, les parties présentent toujours leurs observations avant le rapporteur public, mais elles peuvent ensuite reprendre la parole pour présenter de brèves observations, en application du décret du 7 janvier 2009<sup>159</sup>. La justice administrative est par conséquent devenue plus « interactive »<sup>160</sup>, par le renforcement des échanges oraux dans le procès administratif, qui traditionnellement leur faisait relativement peu de place, dès lors que la procédure de droit commun est *écrite*, c'est-à-dire que l'instruction est close avant l'audience, au cours de laquelle de nouvelles conclusions ne peuvent être présentées ni de nouveaux moyens soulevés et que le juge jouant un rôle actif durant l'instruction, comme nous l'avons vu, il connaît le dossier, de sorte qu'il est inutile que les plaideurs lui présentent leur argumentation de manière exhaustive.

Enfin, dans un arrêt *Marc-Antoine contre France* du 4 juin 2013<sup>161</sup>, la Cour a validé, au regard du principe invoqué d'égalité des armes, la circonstance que le rapporteur public ait, à la différence des parties, connaissance de la note et du projet du rapporteur, aux motifs qu'il n'est pas l'adversaire de quelque partie que ce soit, mais un membre de la juridiction. À cette occasion, la Cour a salué l'existence de cette institution dans une formule élogieuse mettant en lumière ce qu'elle apporte au justiciable: «les conclusions du rapporteur public, en ce qu'elles intègrent l'analyse du conseiller rapporteur, sont de nature à permettre aux parties de percevoir les éléments décisifs du dossier et la lecture qu'en fait la juridiction, leur offrant ainsi l'opportunité d'y répondre avant que les juges n'aient statué (...)», permettant aux justiciables «de saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore et de faire connaître leurs dernières observations avant que la décision ne soit prise». Le rapporteur public «est une fenêtre ouverte sur le fonctionnement interne, intime de la juridiction et sur le travail des juges»<sup>162</sup>.

La juridiction administrative n'a donc eu en rien à renoncer à ses caractéristiques essentielles. Des réformes se sont toutefois nourries du débat avec la Cour européenne des droits de l'homme, qui ont été menées alors même qu'elles n'étaient pas exigées par cette dernière, en vue de la rénovation de la juridiction administrative. Ces

---

<sup>157</sup> Codifié à l'article R. 711-3 du code de justice administrative.

<sup>158</sup> Codifié à l'article R. 732-1 du même code.

<sup>159</sup> Codifié à l'article R. 733-1 du même code.

<sup>160</sup> J.-M. Sauvé, précité, p. 426.

<sup>161</sup> N°54984/09.

<sup>162</sup> B. Stirn, *Droit public français et européen*, précité, p. 575.

réformes montrent les capacités d'adaptation de la juridiction administrative, qui facilitent d'ailleurs elles-mêmes sa reconnaissance, en une sorte d'interaction.

Cette modernisation a aussi été réalisée en vue de rendre la justice de manière plus efficace.

### III. UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE EN MOUVEMENT

Depuis 1987, la justice administrative est sans cesse en mouvement pour améliorer son effectivité, pour non seulement dire le droit, mais encore, trancher les litiges<sup>163</sup>. Elle a enregistré un gain d'effectivité qui se mesure aussi par un retentissement nouveau, notamment dans les médias. Selon Jean-Marc Sauvé<sup>164</sup>, «beaucoup de controverses qui traversent notre société trouvent un écho devant nous, parce que nous sommes en capacité de vite nous prononcer, (...) que nos décisions s'exécutent et que nos prises de position sont respectées»<sup>165</sup>.

Les décisions du juge administratif sont aujourd'hui plus rapides (A) et mieux exécutées (B) ; la justice administrative doit néanmoins continuer de prévoir pour prévenir plutôt que guérir (C).

#### A. Des décisions rapides

La célérité est l'une des caractéristiques les plus évidentes d'une justice utile, effective et donc efficace. La juridiction administrative s'est organisée pour réduire ses délais de jugement de manière générale (1) et pour être en mesure de juger en urgence (2).

##### *1. La réduction des délais de jugement*

Depuis 1987, on enregistre une forte baisse des délais de jugement devant les juridictions administratives, parallèlement à une nette croissance du contentieux: «20 000 requêtes avaient été enregistrées en 1970; plus de 172 000 l'ont été en 2009. Depuis une quarantaine d'années, le contentieux administratif a augmenté

---

<sup>163</sup> D. d'Ambra, *L'objet de la fonction juridictionnelle: dire le droit et trancher les litiges*, Paris, LGDJ, collection thèses, 1994.

<sup>164</sup> B. Stirn, «Ordre public et libertés publiques», colloque sur l'Ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre 2015.

<sup>165</sup> J.-M. Sauvé, Vœux du vice-président aux membres et agents du Conseil d'Etat, Musée des Arts et Métiers, 16 janvier 2017, citant à titre d'exemples les affaires du port du «burkini», de l'installation de crèches de Noël dans des services ou espaces publics et des décisions d'arrêt de traitements de personnes en fin de vie. La même idée a été exprimée par B. Stirn: «parce qu'il conduit le juge des référés à se prononcer très rapidement, le référé, et singulièrement le référé-liberté, peut aussi le placer sous les feux de l'actualité politique et médiatique. Il donne à la juridiction administrative non seulement une grande efficacité mais aussi une visibilité accrue dans son rôle de défense des libertés» (B. Stirn, «Ordre public et libertés publiques», précité).

en moyenne de 6% par an et il double presque tous les dix ans»<sup>166</sup>. En dépit de cette croissance du contentieux, il pouvait être constaté en 2009 une réduction historique des délais de jugement, divisés par deux en première instance et par trois en appel en dix ans<sup>167</sup>. Depuis, la célérité de la justice administrative a encore progressé, notamment sur les cinq dernières années<sup>168</sup>. En 2016, le délai constaté de jugement des affaires ordinaires<sup>169</sup> était en moyenne d'un an, huit mois et vingt-huit jours devant les tribunaux administratifs, d'un an, un mois et vingt-six jours devant les cours administratives d'appel et d'un an et douze jours devant le Conseil d'Etat<sup>170</sup>.

La création des cours, dont c'était l'objectif, explique pour partie ces progrès, de même que les renforts d'effectifs. L'usage qu'a fait la juridiction administrative de certains instruments procéduraux y a également contribué. Ainsi de la procédure de l'avis contentieux, déjà évoquée. Cette procédure est de nature à raccourcir considérablement le délai au terme duquel les litiges concernés peuvent trouver une solution définitive, par comparaison avec la voie « normale » de l'exercice des voies de recours que sont l'appel et la cassation, surtout dans le cadre d'une justice administrative à trois niveaux depuis 1987. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a fait usage de la possibilité que lui a conférée l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987<sup>171</sup> déjà mentionnée, lorsqu'il prononce la cassation, de «régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie», pour mettre un terme définitif au litige, en vue de respecter des délais raisonnables de jugement: tant que les délais de jugement étaient trop longs, il en a fait un large usage; il y a moins souvent recours depuis qu'ils sont satisfaisants<sup>172</sup> – il reste que cette faculté procédurale conserve tout son intérêt notamment pour prévenir la méconnaissance

---

<sup>166</sup> J.-M. Sauvé, «Dix années de croissance du contentieux: Quelles réalités? Quelles réponses?», Colloque organisé à l'occasion du Xème anniversaire du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, novembre 2010, disponible en ligne <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Dix-annees-de-croissance-du-contentieux-Quelles-realites-Quelles-reponses>

<sup>167</sup> « Le Conseil d'Etat et la justice administrative en faits et chiffres », 2009, disponible sur [http://www.conseil-etat.fr/content/download/2301/6931/version/1/file/faits\\_chiffres\\_2009.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/2301/6931/version/1/file/faits_chiffres_2009.pdf)

<sup>168</sup> Entre 2012 et 2016, le délai constaté de jugement des affaires ordinaires, qui correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances de référés et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, est passé, devant les tribunaux administratifs, de un an et dix mois à un an et huit mois, devant les cours administratives d'appel, de un an et deux mois à un an et un mois et, devant le Conseil d'Etat, de un an et quatre mois à un an et douze jours.

<sup>169</sup> C'est-à-dire, à l'exclusion des procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

<sup>170</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 2017*, Paris, La Documentation française, p. 66.

<sup>171</sup> Codifié à l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

<sup>172</sup> « L'article L. 821-2 du code de justice administrative a servi, en quelque sorte, de régulateur des stocks entre Conseil d'Etat et cours administratives d'appel, dans une utilisation conforme à sa lettre et à son objet. Rapidement, les cours se sont trouvées inondées sous la masse des dossiers d'appels, transférés du Conseil d'Etat ou nouvellement enregistrés. Parallèlement, le Conseil d'Etat tirait les bénéfices de l'opération, et redressait sa situation de façon spectaculaire. La pratique s'est donc tout naturellement instaurée de ne renvoyer, après annulation, aucune affaire en cour sauf si des caractéristiques de l'affaire justifiaient un tel renvoi » (D. Chabanol, « Les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat », précité, p.1258).



du droit au délai raisonnable dans une affaire particulière dont le jugement aurait déjà trop tardé.

D'autres facteurs de la célérité accrue de la justice administrative sont à rechercher dans des aménagements de la procédure administrative de droit commun dans le sens de son adaptation à la nature des affaires traitées, à leur difficulté.

Le décret du 13 août 2013 a ainsi institué la possibilité de dispenser le rapporteur public de prononcer ses conclusions à l'audience dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel dans certaines matières, regardées comme présentant de faibles enjeux et difficultés. Il ne peut en être fait usage qu'au cas par cas, compte tenu des caractéristiques de chaque affaire<sup>173</sup>.

Il en est de même de l'aménagement de la collégialité, principe directeur du procès administratif<sup>174</sup>, «garantie de bonne justice (...) qui s'impose tout particulièrement en matière de contentieux administratif, la collégialité étant pour les juges qui sont chargés de le régler une condition de leur indépendance dans leurs rapports avec le plus puissant et le plus constant de leurs justiciables, c'est-à-dire l'administration»<sup>175</sup>. Les procédures qui par exception relèvent d'un juge statuant seul se sont développées ces dernières années. Par exemple, en application de dispositions introduites par le décret du 24 juin 2003<sup>176</sup>, certaines affaires, en première instance, relèvent d'un juge statuant seul en application des articles R. 222-

---

<sup>173</sup> Décret n°2013-730 portant modification du code de justice administrative, codifié à l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative: «Sans préjudice de l'application des dispositions spécifiques à certains contentieux prévoyant que l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public, le président de la formation de jugement ou le magistrat statuant seul peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience sur tout litige relevant des contentieux suivants :1° Permis de conduire ; 2° Refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice; 3° Naturalisation ; 4° Entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions; 5° Taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel au sens de l'article 1496 du code général des impôts ainsi que contribution à l'audiovisuel public; 6° Prestation, allocation ou droit attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi».

<sup>174</sup> L'article L.3 du code de justice administrative dispose que «les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi».

<sup>175</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité, n°53.

<sup>176</sup> Décret n°2003-543.

13<sup>177</sup> à R. 222-15 du code, en raison de l'objet du litige<sup>178</sup>. Est toutefois préservée la possibilité, pour ce dernier, de renvoyer une affaire en formation collégiale, au regard de la difficulté qu'elle présente<sup>179</sup>. Le juge statuant seul n'est ainsi pas une juridiction distincte – à la différence, dans la justice judiciaire, du juge d'instance

<sup>177</sup> Article R. 222-13 du code de justice administrative: «Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller ou ayant une ancienneté minimale de deux ans statue en audience publique et après audition du rapporteur public, sous réserve de l'application de l'article R. 732-1-1:1° Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5; 2° Sur les litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial; 3° Sur les litiges en matière de pensions; 4° Sur les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques; 5° Sur les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale; 6° Sur les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice; 7° Sur les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse; 8° Sur les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres; 9° Sur les litiges relatifs au permis de conduire; 10° Sauf en matière de contrat de la commande publique sur toute action indemnitaire ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas le montant déterminé par les articles R. 222-14 et R. 222-15.»

<sup>178</sup> Article L. 222-1 du code de justice administrative. Par ailleurs, en application de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, des affaires relèvent d'un juge statuant seul en raison des questions posées par l'affaire: «Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris, les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours et les magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction peuvent, par ordonnance: 1° Donner acte des désistements; 2° Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative; 3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête; 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens; 5° Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l'article L. 761-1 ou la charge des dépens; 6° Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 et, pour le tribunal administratif, à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève; 7° Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel, les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1° à 5° du présent article ainsi que, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application de l'une de ces dispositions.»

<sup>179</sup> Aux termes du second alinéa de l'article R. 222-19 du code de justice administrative: «Dans les cas mentionnés à l'article R. 222-13, le président du tribunal ou le magistrat désigné pour statuer peuvent, de leur propre initiative ou sur proposition du rapporteur public décider d'inscrire l'affaire au rôle d'une formation collégiale de la chambre» ou de l'une des formations de jugement mentionnées à l'alinéa précédent.»

–, mais seulement une «émanation provisoire» de la juridiction collégiale à laquelle il appartient<sup>180</sup>.

Les adaptations procédurales sont donc modulées en fonction de la difficulté et de l'enjeu des affaires.

La justice administrative a ainsi obtenu une réduction généralisée de ses délais de jugement ; mais c'est surtout sa capacité à «juger en urgence»<sup>181</sup> les affaires qui le nécessitent qui détermine son effectivité.

## 2. La capacité à juger en urgence

Il y a urgence «lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre»<sup>182</sup>.

Le juge administratif a certes prouvé de longue date sa capacité à adapter la rapidité de son intervention à l'enjeu du litige dont il est saisi. Ainsi, il a rendu son arrêt d'Assemblée *Canal, Robin et Godot*, annulant l'ordonnance instituant la Cour militaire de justice qui avait condamné à mort les requérants, le 19 octobre 1962, alors que l'exécution du Sieur Canal était fixée au lendemain, 20 octobre<sup>183</sup>. Mais il n'a pas toujours réussi à faire preuve d'une réactivité suffisante. Ainsi, l'arrêt du 19 mai 1933 *Benjamin*, emblématique du rôle de gardien des libertés assumé par le juge administratif pour être à l'origine du contrôle de proportionnalité lorsqu'il leur est porté atteinte, a-t-il été rendu plusieurs années après l'interdiction illégale d'une réunion et n'a donc eu, pour toute conséquence concrète, que la condamnation, en 1938, de la ville de Nevers à verser une indemnité au requérant, qui avait été empêché d'y prononcer une conférence<sup>184</sup>.

Durant ces trente dernières années, cette capacité a changé de dimension grâce à l'efficacité renforcée de procédures dédiées au jugement en urgence. C'est avant tout le fruit d'une réforme, celle des référés.

La loi du 30 juin 2000<sup>185</sup> a fortement accru l'efficacité des référés, notamment en créant le référé-suspension. La possibilité d'une suspension rapide de l'exécution d'un acte administratif, en attendant qu'il soit jugé de sa légalité au fond, est cruciale du point de vue de l'effectivité de la justice *administrative*, car l'administration, disposant du «privilège du préalable», édicte des actes administratifs exécutoires, s'imposant aux administrés tant qu'ils n'ont pas été annulés ou réformés par le juge. Il s'agit là de la règle fondamentale du droit public selon l'expression du

---

<sup>180</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité, n° 53-3°.

<sup>181</sup> Selon l'expression de B. Stirn et Y. Aguila, *Droit public français et européen*, précité, p. 376.

<sup>182</sup> CE Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815.

<sup>183</sup> M. Long, P. Weil, G. Braibant et alii, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, p. 512.

<sup>184</sup> B. Stirn, Y. Aguila, précité, p. 377.

<sup>185</sup> Loi n°2000-597 relative au référé devant les juridictions administratives.

Conseil d'Etat dans l'arrêt du 2 juillet 1982 *Huglo*<sup>186</sup>. Avant la réforme de 2000, la suspension pouvait être prononcée dans le cadre de l'ancien sursis à exécution, mais ce dernier était dénoncé comme inefficace ; il l'a été notamment dans un article publié en 1962 *Le Huron au Palais-Royal* mettant en scène un visiteur étranger et son hôte au Conseil d'Etat<sup>187</sup>. L'ancien sursis à exécution ne pouvait être prononcé contre une décision de rejet<sup>188</sup>. En application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, issu de la loi de 2000, en revanche, «quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision».

Les référés, tels que réformés par la loi du 30 juin 2000, ont tout particulièrement accru la capacité d'intervention rapide du juge lorsqu'une liberté est en jeu, grâce à une procédure propre, le référé-liberté. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, «saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante huit heures.»

L'application que fait le juge administratif de ces dispositions les rend particulièrement efficaces, dès lors que la condition d'urgence de ce recours est présumée remplie compte tenu de l'objet et des effets de certaines décisions administratives, ainsi qu'il a été jugé au sujet des assignations à résidence prononcées dans le cadre de l'état d'urgence<sup>189</sup>. Le juge accepte par ailleurs d'exercer dans ce cadre un contrôle de conventionalité de la loi, au terme d'un revirement récent<sup>190</sup>.

Ainsi, comme souligné par mon collègue Bernard Stirn<sup>191</sup>, une ordonnance du 19 août 2002, *Front national*<sup>192</sup>, qui enjoint au maire d'Annecy de laisser se dérouler dans sa ville l'université d'été du Front national, se borne à faire application des principes de la jurisprudence *Benjamin*. Mais, au lieu d'intervenir plusieurs

---

<sup>186</sup> N° 25288.

<sup>187</sup> J. Rivero, «*Le Huron au Palais-Royal*», Dalloz, 1962, Chronique VI, p. 38-39.

<sup>188</sup> Ainsi, le Conseil d'Etat a longtemps jugé que faute pour le juge administratif de pouvoir adresser des injonctions à l'administration, il ne pouvait en principe ordonner le sursis à exécution d'une décision de rejet (CE Ass. 23 janvier 1970 *Ministre d'Etat chargé des affaires sociales contre Amoros* et autres, n°77861Lebon p. 51). Dix jours avant l'entrée en vigueur des dispositions suscitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, issues de la loi du 30 juin 2000, il abandonnait cette jurisprudence (Conseil d'Etat, Section, 20 décembre 2000, n°206745).

<sup>189</sup> CE, Sect., 11 décembre 2015, n°395009.

<sup>190</sup> CE, Ass., 31 mai 2016 *Mme C... A...*, n° 396848, revenant sur CE, 30 décembre 2002, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, n° 240430.

<sup>191</sup> B. Stirn, «Ordre public et libertés publiques», précité.

<sup>192</sup> N° 249666.

années après l'interdiction de la réunion, elle a été rendue en temps utile pour que l'université d'été en cause se tînt effectivement à la fin du mois d'août.

L'effectivité de la justice se caractérise encore par la bonne exécution de ses décisions.

## **B. Des décisions mieux exécutées**

L'exécution avait été dénoncée comme un point faible de la juridiction administrative, notamment dans le *Huron au Palais-Royal*<sup>193</sup>. Le problème est apparu avec plus d'acuité à compter de 1987, année au cours de laquelle la Cour de cassation a jugé les voies d'exécution de droit commun inapplicables aux personnes publiques<sup>194</sup>, alors que, quelques années plus tard, la bonne exécution des décisions de justice était promue au rang de condition du droit au procès équitable<sup>195</sup>. De grands progrès ont été réalisés en matière d'exécution des décisions de la juridiction administrative au cours des trois dernières décennies, au moyen du pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration (1), d'une meilleure sanction de l'inexécution (2) et de la facilitation de la bonne exécution des décisions (3).

### *1. Le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration*

L'une des évolutions majeures de l'office du juge administratif porte sur son pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration. Traditionnellement, il s'y refusait<sup>196</sup>. Le fondement de cette réticence, qui a pu être critiquée par la doctrine<sup>197</sup>, est exclusivement prétorien. Elle peut s'expliquer par l'ambiguïté de l'idée selon laquelle «juger l'administration, c'est encore administrer», le juge pouvant craindre de se substituer à l'administration, de sortir de son office pour empiéter sur la mission propre de cette dernière. Selon l'hôte du *Huron au Palais-Royal*, «la nature des choses commande; et la nature des choses veut que la fonction de juger soit, au sein de l'exécutif, distincte de celle d'agir. Où irions-nous si le juge administratif tirait, de l'annulation, les conséquences nécessaires, dictait à l'Administration la conduite à tenir pour rétablir le droit ou osait substituer lui-même, à la décision annulée, une décision juridiquement correcte?»; ce à quoi le *Huron* répond «chez nous, on pense que la nature de la fonction du juge est, en toute matière, de dire ce que le droit exige ; lorsque notre juge décide lequel des deux chasseurs qui se disputent le corps

---

<sup>193</sup> J. Rivero, précité, p. 38-39.

<sup>194</sup> Cour de cassation, Civ. 1ère, 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières*, n°86-14167, publié au bulletin.

<sup>195</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 19 mars 1997, *Hornsby contre Grèce*, n°18357/91.

<sup>196</sup> Alors qu'il acceptait d'en adresser aux personnes privées «ordinaires»: CE, 4 février 1976, *Elissonde*, n°92742.

<sup>197</sup> J. Rivero, précité, p. 38 : pour le *Huron*: «la justice est faite pour le justiciable, et (...) sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne» et le juge, en se désintéressant du règlement des situations concrètes qui lui sont soumises ne va pas «au bout de sa tâche» comme «un bûcheron qui couperait les racines de l'arbre, mais se refuserait à l'abattre, laissant ce soin à la tempête d'hiver».

d'un élan dont chacun prétend l'avoir tué a vraiment tué l'élan, et doit l'emporter, selon les lois de la chasse, nous pensons qu'il reste juge, et ne devient pas chasseur d'élan». De plus, l'«autocensure» du juge suggérerait son manque d'autorité réelle, dissimulé derrière un prestige de façade : comme souligné dans le *Huron*: «ne rien commander est le moyen le plus sûr de n'être pas désobéi»<sup>198</sup>.

La donne a été modifiée en 1995. En effet, aux termes de la loi du 8 février 1995<sup>199</sup>, le juge, saisi de conclusions en ce sens, peut et doit prononcer toute injonction de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé qui est nécessairement impliquée par le jugement<sup>200</sup> ou encore toute injonction de prendre de nouveau une décision, après une nouvelle instruction impliquée par le jugement<sup>201</sup>. Le juge peut assortir l'injonction ainsi prononcée d'une astreinte<sup>202</sup>.

Le prononcé d'injonctions à l'égard de l'administration, lui indiquant dès la décision juridictionnelle les obligations qui en découlent, c'est-à-dire, les mesures qu'il lui incombe de prendre, est de nature à *prévenir* toute difficulté d'exécution.

Ensuite, en sus du pouvoir d'injonction que la loi lui a conféré, le Conseil d'Etat a, dans un arrêt de 2001 *Vassilikiotis*, consacré de manière *prétorienne* un pouvoir d'indiquer d'office – sans être saisi de conclusions en ce sens –, dans le *dispositif* de sa décision, que celle-ci implique pour l'administration une obligation énoncée dans les *motifs* de sa décision<sup>203</sup>. Le juge administratif manifeste ainsi qu'il assume aujourd'hui pleinement son pouvoir d'injonction d'exécution, à rebours de sa position initiale.

L'exercice par le juge administratif de son pouvoir d'injonction a considérablement renforcé l'effectivité de son intervention, son incidence concrète sur les litiges. Dans l'arrêt *Vassilikiotis* précité, le juge est allé loin: annulant partiellement un règlement en ce qu'il ne prévoyait pas certaines dispositions, il a enjoint à l'administration non seulement d'édicter les dispositions manquantes, mais encore, dans l'attente de cette édicition, de ne pas opposer leur absence aux particuliers. Alors que les ouvrages publics étaient traditionnellement regardés comme intangibles malgré l'irrégularité qui pouvait, le cas échéant, entacher leur construction, en 2003, le juge a ordonné la démolition d'un tel ouvrage après avoir pesé les intérêts en présence<sup>204</sup>. Dans le contentieux de la responsabilité, le pouvoir d'injonction ouvre

---

<sup>198</sup> J. Rivero, précité, p. 38.

<sup>199</sup> Loi n°95-125 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

<sup>200</sup> Article L. 911-1 du code de justice administrative.

<sup>201</sup> Article L. 911-2 du même code.

<sup>202</sup> Article L. 911-3 du même code.

<sup>203</sup> CE, Ass. 29 juin 2001, n° 213229.

<sup>204</sup> CE, Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans*, n° 245239. L'injonction, qui en l'espèce a été prononcée postérieurement à la décision juridictionnelle à la suite d'une demande d'exécution de cette dernière, a été prononcée après application de la théorie du bilan : («Considérant que lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date

de nouvelles perspectives quant aux formes de la réparation, qui traditionnellement est exclusivement pécuniaire et non pas en nature : en 2015, le Conseil d'Etat a jugé que, lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets<sup>205</sup>. Certaines injonctions prononcées ont un fort retentissement, précisément en raison de leur impact sur les politiques publiques. Des affaires récentes en témoignent. Ainsi, dans un arrêt du 12 juillet 2017, le Conseil d'Etat a enjoint au Premier ministre et aux ministres chargés de l'environnement et de la santé de prendre des mesures pour lutter contre la pollution de l'air<sup>206</sup> ; dans un arrêt du 8 février 2017, il a enjoint au ministre chargé de la santé de prendre des mesures pour rendre disponibles des vaccins correspondant aux seules obligations de vaccinations<sup>207</sup>.

De plus, le juge administratif des référés exerce, depuis la réforme de 2000, un pouvoir d'injonction *au principal*<sup>208</sup>. Tel est le cas dans les référés «liberté»<sup>209</sup> et «mesures utiles»<sup>210</sup>. Si les mesures ordonnées doivent en principe avoir un caractère provisoire compte tenu de l'office du juge des référés<sup>211</sup>, ce dernier peut ordonner une mesure ayant un caractère définitif lorsqu'elle est la seule à même de sauvegarder la liberté fondamentale en cause<sup>212</sup>.

Par ailleurs, l'inexécution est mieux sanctionnée.

---

à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général»).

<sup>205</sup> CE, 27 juillet 2015, n°367484. En l'espèce, l'administré demandait, outre la réparation du préjudice qu'il avait subi par la faute de la commune, d'ordonner à cette dernière de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux pollutions dont il était victime ou, à défaut, de mettre à sa disposition une pâture saine.

<sup>206</sup> CE, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la terre France*, n°394254.

<sup>207</sup> Alors qu'ils ne sont souvent disponibles qu'en combinaison avec d'autres vaccins, qui eux sont facultatifs :

CE, 8 février 2017, n°397151.

<sup>208</sup> Il est objet même de la saisine de la juridiction, contrairement au pouvoir d'injonction d'exécution.

<sup>209</sup> Article L. 521-2 du code de justice administrative.

<sup>210</sup> Article L. 521-3 du même code.

<sup>211</sup> Article L. 511-1 du même code: «*Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire*».

<sup>212</sup> CE, Ord., 30 mars 2007 *Ville de Lyon*, n°304053, s'agissant de l'injonction de louer une salle en vue de la tenue d'une réunion publique.



## 2. L'inexécution mieux sanctionnée

Des progrès avaient été réalisés dès la loi du 16 juillet 1980. Celle-ci a introduit la possibilité de saisir la juridiction administrative en cas d'inexécution d'une de ses décisions en vue du prononcé d'une astreinte<sup>213</sup>. Par ailleurs, dans le cas particulier d'une décision passée en force de chose jugée portant condamnation au paiement d'une somme d'argent<sup>214</sup>, cette loi dispose que si la personne publique condamnée est l'Etat, à défaut d'ordonnancement de cette somme dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, « le comptable assignataire doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement ». La loi dispose, par ailleurs, que si la personne publique condamnée est une collectivité territoriale ou un établissement public, à défaut de mandatement ou d'ordonnancement de la somme dans un délai de deux mois à compter de la décision de justice, il y est procédé d'office par le représentant de l'Etat dans le département ou par l'autorité de tutelle.

Beaucoup plus récemment, la juridiction administrative a été dotée du pouvoir de demander compte de la bonne exécution de ses décisions à l'administration. Le décret du 6 avril 2017<sup>215</sup> a renforcé le suivi, par la juridiction administrative elle-même, de l'exécution de ses décisions, ce qui va permettre de pallier le désintérêt dont les requérants font parfois preuve, par lassitude peut-être, quant à l'exécution de la décision de justice qu'ils ont obtenue, se contentant de la victoire morale qu'elle représente pour eux. Les limites de procédures d'exécution entièrement laissées aux mains des justiciables avaient été soulignées dans *Le Huron au Palais-Royal*. Le Huron s'interrogeait: «et si la victime est pauvre, ou mal informée, ou lasse de plaider? Car, de recours en recours, le temps, me semble-t-il, s'écoule? Et si elle ne s'engage pas dans la seconde instance? Que se passe-t-il?». Son hôte lui répondait: «que voulez-vous qu'il se passe? Le juge, en annulant, a rempli tout son office (...); les exégètes en apprécieront la haute portée doctrinale. Voudriez-vous qu'ils dussent suivre, dans ses démêlés ultérieurs, et souvent mesquins, avec l'Administration, ce modeste comparse qu'est le requérant?»<sup>216</sup>. Le nouvel article R. 931-6<sup>217</sup> issu du décret permet au président de la section du rapport et des études

---

<sup>213</sup> Articles 2 et 6 de la loi du 16 juillet 1980, codifiés à l'article L. 911-5 du code de justice administrative.

<sup>214</sup> Article 1er de ladite loi, codifiée à l'article L. 911-9 du même code.

<sup>215</sup> Décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative.

<sup>216</sup> J. Rivero, précité, p. 39.

<sup>217</sup> «Le président de la section du rapport et des études peut, même s'il n'est pas saisi en application de l'article R.931-2 [par les parties intéressées], demander aux personnes morales mentionnées à l'article L. 911-5 [morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public] de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat. Les dispositions du deuxième et du troisième alinéa de l'article R. 931-3 sont applicables. Lorsqu'il estime que la décision du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée, le président de la section du rapport et des études saisit le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office. La saisine est accompagnée de la note prévue au premier alinéa de l'article R. 931-4. Le président de la section du contentieux prononce par ordonnance l'ouverture de la procédure. L'ordonnance est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux et notifiée aux parties. Les dispositions de l'article R. 931-5 sont applicables.»

de demander *de sa propre initiative* à l'administration de justifier de l'exécution de certaines décisions rendues par la section du contentieux ; en l'absence de ces justifications, une procédure d'astreinte d'office peut être ouverte par le président de la section du contentieux. Par ailleurs, le nouvel article R. 921-7<sup>218</sup> issu du même décret renforce le suivi des astreintes prononcées par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Enfin, il est beaucoup plus difficile à l'administration de contourner son obligation d'exécuter les décisions du juge administratif aujourd'hui qu'en 1987. La voie d'un tel contournement est devenue plus étroite à mesure que l'encadrement des validations législatives d'actes administratifs est devenu plus drastique. De telles validations rétroactives d'actes administratifs illégaux peuvent avoir pour effet d'abolir l'obligation, pour l'administration, d'exécuter certaines décisions du juge administratif. Elles ont été exclues par le Conseil constitutionnel dès sa décision du 22 juillet 1980 *Loi portant validation d'actes administratifs*, au nom de l'indépendance du juge administratif, dans la mesure où elles contreviendraient à l'autorité de chose jugée. En revanche, une validation demeurerait possible pour prévenir l'annulation d'actes administratifs illégaux parce que pris sur le fondement d'un autre acte, dont l'annulation a été prononcée. Le Conseil constitutionnel a en effet reconnu, dans la même décision, au législateur, «pour des raisons d'intérêt général, la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler, comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation» d'un acte administratif<sup>219</sup>. La validation ne saurait donc porter sur l'acte même qui a été annulé, mais elle peut porter sur les mesures prises sur ce fondement ou en conséquence de ce dernier<sup>220</sup>.

Il peut s'agir en pratique pour l'administration de se soustraire elle-même à l'obligation d'exécuter la chose jugée, dès lors que c'est le gouvernement qui pourrait prendre l'initiative de saisir le Parlement d'un projet de loi de validation dont il obtiendra l'adoption. Il y est fait allusion avec ironie dans le *Huron au Palais-Royal*<sup>221</sup>. Or cela revient à réduire considérablement l'autorité des décisions du juge administratif. «On ne saurait pour autant condamner dans son principe la technique

---

<sup>218</sup> «À compter de la date d'effet de l'astreinte prononcée, même à l'encontre d'une personne privée, par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, le président de la juridiction ou le magistrat qu'il désigne, après avoir accompli le cas échéant de nouvelles diligences, fait part à la formation de jugement concernée de l'état d'avancement de l'exécution de la décision ». Dans sa rédaction antérieure, il disposait que : « Lorsqu'à la date d'effet de l'astreinte prononcée par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, cette juridiction constate, d'office ou sur la saisine de la partie intéressée, que les mesures d'exécution qu'elle avait prescrites n'ont pas été prises, elle procède à la liquidation de l'astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8. »

<sup>219</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 *Loi portant validation d'actes administratifs*, Considérant 9.

<sup>220</sup> Par exemple, les nominations prononcées à la suite d'une délibération d'un jury de concours qui a été annulée.

<sup>221</sup> J. Rivero, précité, p. 39 : l'hôte du Huron note qu'il «suffit» à l'administration «d'obtenir une loi qui efface les effets de la chose jugée, et rétablisse l'ancien état des choses, en le revêtant de l'autorité suprême; elle l'obtient, le plus souvent, sans grande difficulté; et le règne du Droit, par là, reprend son empire».

des lois de validation»<sup>222</sup> compte tenu des difficultés qui peuvent découler de l'exécution de certaines annulations et notamment des atteintes aux droits des tiers.

L'encadrement des lois de validation est toutefois devenu plus drastique à compter des années 1990. En premier lieu, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué, conditionnant la constitutionnalité de la validation notamment à l'existence d'un intérêt général «suffisant»<sup>223</sup>. Par ailleurs, le respect du droit au procès équitable garanti par l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose, lorsque la validation modifie les règles d'un procès en cours, l'existence d'«impérieux motifs d'intérêt général», faute de quoi la loi est inconstitutionnelle<sup>224</sup>. Le juge administratif peut alors écarter la loi pour annuler les actes que cette dernière entendait valider<sup>225</sup>, voire engager la responsabilité de l'Etat<sup>226</sup>.

La sanction de l'inexécution, par l'administration, des décisions de son juge s'est renforcée au cours des trois dernières décennies. Parallèlement, la bonne exécution de ces dernières a été facilitée.

### 3. La bonne exécution facilitée

C'est ce qui résulte de deux évolutions majeures de l'office du juge administratif.

Selon l'expression du vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, le bandeau qui couvre les yeux de la justice dans les allégories «ne doit masquer au juge ni la réalité des litiges qui lui sont soumis, ni les conséquences prévisibles de ses décisions»<sup>227</sup>. Dans les années récentes, le juge administratif a redoublé d'efforts pour rendre des décisions adaptées aux litiges dont il est saisi en tenant compte des intérêts en jeu. Par conséquent, le législateur n'est plus tout à fait le «seul» à pouvoir régler les situations nées des annulations qu'il prononce, contrairement à la formule du Conseil constitutionnel dans sa décision de 1980 : dans une certaine mesure, le juge administratif lui-même s'en charge, en s'efforçant, plus nettement encore que par le passé, de faire preuve de pragmatisme dans le constat des irrégularités et de discernement dans la censure de ces dernières.

Le juge administratif a toujours fait preuve de pragmatisme dans le constat des irrégularités, pour éviter la remise en cause *inutile* des actes administratifs. Il n'a jamais conçu son office comme un exercice purement «académique» et au

---

<sup>222</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, précité. L'auteur cite l'exemple de l'annulation, par un arrêt d'Assemblée du 28 mars 1949, *Chalvon-Demersay*, Lebon p. 134 du concours d'entrée de 1947 à l'Ecole centrale des arts et manufactures, prononcée au motif d'une erreur du jury, en conséquence de laquelle 225 élèves auraient dû se présenter à un nouveau concours d'entrée et recommencer leur scolarité, si la validation de leur admission n'avait été prononcée par la loi du 2 août 1949.

<sup>223</sup> Conseil constitutionnel, décision n°96-375 DC du 9 avril 1996, *Dispositions d'ordre économique et financier*.

<sup>224</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 28 octobre 1999, *Zielinski contre France*, n°24846/94.

<sup>225</sup> CE, Ass., Avis contentieux, 27 mai 2005, n°277975.

<sup>226</sup> CE, Ass., 8 février 2007, n°279522.

<sup>227</sup> J.-M. Sauvé, «Administrer la juridiction administrative », précité, p. 428.

contraire toujours eu conscience qu'il s'agissait, non pas seulement de «dire le droit», mais d'abord, de trancher un litige, démentant certaines critiques formulées dans le *Huron au Palais-Royal*<sup>228</sup>. Pour éviter de prononcer des annulations inutiles qui perturberaient l'ordonnancement juridique en pure perte, il refuse ainsi de longue date de regarder comme illégaux des actes qui devaient de toute manière être pris, nonobstant un motif erroné, comme dans les cas où l'administration est en situation de compétence liée<sup>229</sup>, ou qui pouvaient l'être au regard de motifs surabondants<sup>230</sup>. Il refuse encore de regarder comme illégaux des actes entachés d'une irrégularité procédurale lorsque cette dernière est mineure et qu'elle n'a pu porter à conséquence : seul le vice de procédure *substantiel* peut être une source d'irrégularité, un cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir<sup>231</sup>.

Ces dernières décennies ont fait apparaître de manière éclatante tout l'intérêt de cette approche pragmatique qui caractérise traditionnellement l'exercice, par le juge administratif, de son office, à travers la consécration, déjà évoquée, du principe de sécurité juridique. Cette consécration a donné un fondement plus solide au souci de préservation d'une certaine - et nécessairement relative - stabilité de l'ordonnancement juridique et à l'approche pragmatique du juge administratif, qui par conséquent s'est pleinement déployée.

En témoigne l'admission, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, au terme d'une importante évolution de la jurisprudence, de la réfaction par le juge de l'acte administratif reposant sur des motifs erronés, par *substitution* des motifs sur lesquels l'administration aurait dû se fonder, qu'il s'agisse de la base légale<sup>232</sup> ou d'autres motifs<sup>233</sup>, sous certaines conditions<sup>234</sup>. Cette tendance se manifeste encore par la réaffirmation de ce qu'en matière d'irrégularités procédurales, seules celles ayant un caractère substantiel, c'est-à-dire, ayant privé l'administré d'une garantie, ont pu avoir une incidence sur le sens de la décision prise, entraînent l'irrégularité de cette dernière dans le contentieux portant sur la légalité d'un acte administratif<sup>235</sup>.

Même lorsqu'il conclut à une irrégularité, le juge administratif fait preuve de discernement quant à la sanction qu'il prononce. Longtemps, toute irrégularité a entraîné l'annulation dans le contentieux de l'excès de pouvoir, sanction très forte

---

<sup>228</sup> J. Rivero, précité, page 38.

<sup>229</sup> CE, Sect., 3 février 1999, n°149722, précisant l'abondante jurisprudence antérieure et pour partie ancienne.

<sup>230</sup> CE, Ass., 12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances contre Mme Perrot*, n°70951.

<sup>231</sup> CE, Ass., 23 décembre 2011, n°335033.

<sup>232</sup> CE, Sect., 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime*, n°240267.

<sup>233</sup> CE, Sect., 6 février 2004, n°240560.

<sup>234</sup> Sous certaines conditions tenant, en particulier, à ce que l'administré ne soit pas privé de garanties, ainsi qu'il résulte de ces arrêts.

<sup>235</sup> La solution vaut qu'il s'agisse du contentieux de l'excès de pouvoir, comme dans l'arrêt de 2011 précité, ou dans celui du plein contentieux objectif, dans lequel le juge dispose d'un pouvoir de réformation (CE, Sect., 16 avril 2012, n° 320912, transposant la jurisprudence précitée dans le contentieux fiscal d'assiette en jugeant qu'une irrégularité procédurale demeure sans conséquence sur le bien-fondé de l'imposition s'il est établi que, n'ayant privé le contribuable d'aucune garantie, elle n'a pas pu avoir d'influence sur la décision de redressement).

en raison de son caractère rétroactif, imposant en principe à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour effacer toute conséquence de l'acte administratif illégal<sup>236</sup>.

Dans la période récente, s'inscrivant dans le mouvement déjà décrit consistant à accorder plus de valeur à la sécurité juridique, le juge administratif ajuste l'exercice de ses pouvoirs au litige, modulant les effets des annulations qu'il prononce dans le temps pour maintenir aux actes annulés certains des effets qu'ils ont produit lorsque la balance qu'il effectue des intérêts en présence, dont l'intérêt général, le commande<sup>237</sup> mais aussi édicter des mesures transitoires<sup>238</sup>. La modulation, par le juge, des effets de certains de ses revirements jurisprudentiels, que nous avons évoquée sous l'angle de la reconnaissance de la jurisprudence comme source du droit, procède d'ailleurs d'une extension de ce pouvoir des actes administratifs à la jurisprudence<sup>239</sup>.

Procède de la même logique l'importante évolution observée dans un contentieux subjectif de pleine juridiction, à savoir, le contentieux contractuel : le Conseil d'Etat juge aujourd'hui que l'objectif de stabilité des relations contractuelles, lorsque la gravité et la nature des irrégularités le permet, commande au juge de maintenir celles-ci<sup>240</sup>.

Ce faisant, le juge administre son propre office pour tenir compte de la réalité du litige et des intérêts en présence dans la prise de décision. Cette démarche s'inscrit dans la conception qui est à l'origine de l'existence même du juge administratif, selon laquelle «juger l'administration, c'est encore administrer». Ce faisant, la singularité de l'office du juge administratif, dont la raison d'être est l'application, à l'administration, d'un droit adapté à son action, se trouve réaffirmée.

Malgré les succès enregistrés, la justice administrative doit continuer de prévenir plutôt que guérir.

## C. Continuer à prévoir pour prévenir

### 1. Le décret du 2 novembre 2016

Par exemple, le décret du 2 novembre 2016<sup>241</sup> a procédé à l'élargissement des possibilités de rejet par ordonnance dans les tribunaux administratifs et les

---

<sup>236</sup> CE, 26 décembre 1925, *Rodière*, Lebon p. 1065.

<sup>237</sup> CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! Chômage*, n° 255886.

<sup>238</sup> CE, 14 mai 2014, *Société Addmedica*, n°363195 et 29 janvier 2014 *Conseil national des professions de l'automobile, branche professionnelle des recycleurs de l'automobile*, n°360791 (se référant expressément au principe de sécurité juridique et décidant que des dispositions des actes administratifs annulés continuent de s'appliquer jusqu'à une date donnée, postérieure à la lecture de l'arrêt).

<sup>239</sup> CE, 4 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, précité.

<sup>240</sup> CE, Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n°237137.

<sup>241</sup> Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

cours administratives d'appel<sup>242</sup> et introduit la possibilité pour le président de la formation de jugement, ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre chargée de l'instruction, de fixer d'office, et dans tous les litiges, une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués<sup>243</sup>. Il faut en effet continuer de progresser dans le traitement des litiges sur la voie de l'efficacité, mais aussi tenter de prévenir le contentieux.

## 2. La prévention du contentieux par le développement de la médiation

Le Conseil d'Etat avait réalisé, à la demande du Premier ministre, une étude *Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne*<sup>244</sup>, adoptée par l'assemblée générale le 29 juillet 2010. Cette demande s'inscrivait dans la perspective de la transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, transposition à laquelle l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 a procédé. La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle<sup>245</sup> a procédé, en son article 5, à la ratification de l'ordonnance de 2011, tout en allant plus loin dans le sens du développement de la médiation devant le juge administratif. Elle entend « favoriser les modes alternatifs de règlement des différends », comme l'énonce son titre II. L'intention du législateur rejoint la position du Conseil d'Etat, qui dans son étude de 2010, estimait que « la société a tout à gagner au développement encadré de ces pratiques consensuelles »<sup>246</sup>. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs promu cette idée dès 1993, dans un rapport *Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*.

La loi ajoute un nouveau chapitre au code de justice administrative<sup>247</sup>, qui définit la médiation de manière plus directe et complète que ne le faisaient les anciennes dispositions qu'elle vient abroger<sup>248</sup>. Désormais, c'est dans ce code directement - et non plus par renvoi aux articles 21, 21-2 à 21-4 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative - que la médiation est définie. Cette démarche correspond à celle préconisée par le Conseil d'Etat, qui souhaitait que l'essor de la médiation trouve une traduction concrète dans le code<sup>249</sup>. La médiation<sup>250</sup> est ouverte dans les matières

---

<sup>242</sup> Article 3 du décret précité modifiant l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

<sup>243</sup> Article 16 dudit décret, modifiant l'article R. 611-7-1 du même code.

<sup>244</sup> Pour télécharger l'étude sur le site de la Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000625/index.shtml>

<sup>245</sup> Loi n°2016-1547.

<sup>246</sup> Étude précité, p. 69.

<sup>247</sup> Chapitre III du titre Ier du livre II du code de justice administrative.

<sup>248</sup> Ancien chapitre Ier ter du titre VII du livre VII du même code.

<sup>249</sup> Étude précitée, p. 31.

<sup>250</sup> Définie par la loi comme un processus structuré par lequel des parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends avec l'aide d'un tiers choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.

administratives non régaliennes. Les principes d'impartialité, de compétence, de diligence et de confidentialité la régissent. L'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont celles-ci n'ont pas la libre disposition. La définition d'un régime de la médiation répond à l'exigence formulée par le Conseil d'Etat d'un niveau élevé de qualité de la médiation et de sécurité juridique dans le recours à cette procédure<sup>251</sup>.

La loi consacre aussi, plus clairement que par le passé, l'existence de la médiation conventionnelle, effectuée à l'initiative des parties et en-dehors de toute procédure juridictionnelle<sup>252</sup>, conformément à la définition large de la procédure que le Conseil d'Etat avait préconisé de retenir<sup>253</sup>.

La loi élargit enfin le champ de la médiation, qui n'est plus borné aux litiges administratifs transfrontaliers comme par le passé<sup>254</sup>: il inclut désormais les litiges d'ordre interne, car il aurait été «regrettable que coexistent, dans notre droit national, deux régimes de médiation distincts selon la nature des litiges ou différends en cause, transfrontalière ou purement interne»<sup>255</sup>.

## CONCLUSION

La juridiction administrative a connu, au cours des trois dernières décennies, des changements dont l'ampleur est spectaculaire. Cette évolution a véritablement commencé en 1987, qui est un mouvement plus qu'un moment<sup>256</sup>, car depuis, la juridiction administrative n'a eu de cesse de se réformer. Si sa modernisation fut rapide, elle n'a pas, pour autant, emporté de renoncement aux caractéristiques essentielles qui font l'identité et l'originalité de cette institution. C'est parce que cette évolution trentenaire a été faite de ruptures autant que de continuités, de nouveaux départs comme de retours aux origines, que l'on peut vraiment parler de refondation.

Il aurait sans doute été plus facile de se complaire dans la croyance, aussi naïve que présomptueuse, dénoncée avec ironie dans le *Huron au Palais-Royal*, en la supériorité intrinsèque du modèle français de contrôle de l'administration. Mais «sans peine, il n'y a pas de science», dit un proverbe<sup>257</sup>. C'est la même idée qu'a exprimée La Fontaine dans l'une de ses fables, dans laquelle il mettait en scène un laboureur mourant invitant ses enfants à «travaill[er]» et «pren[dre] de la peine» en

---

<sup>251</sup> Conseil d'Etat, rapport public 2011, p. 278 au sujet de l'étude de 2010.

<sup>252</sup> Nouvel article L. 213-5 du code de justice administrative.

<sup>253</sup> Étude de 2010 p. 23.

<sup>254</sup> Ancien article L. 771-3 du même code.

<sup>255</sup> Étude de 2010, p. 6.

<sup>256</sup> P. Gonod, *Le Conseil d'Etat et la refondation de la justice administrative*, Paris, Dalloz, 2014.

<sup>257</sup> Selon un proverbe serbo-croate: «bez muke nema nauke».



leur faisant croire qu'un trésor était caché dans la terre; ses fils, à force de travailler la terre en espérant le trouver, gagnèrent la prospérité, car «le travail est un trésor»<sup>258</sup>.

C'est aussi en se donnant de la peine que la juridiction administrative a pu se renforcer en se réinventant. Pour ce faire, il a d'abord fallu qu'elle acquière une «science» ou plutôt une «conscience» de ses propres faiblesses, qu'elle prenne une certaine distance critique vis-à-vis d'elle-même. C'est sans doute là le chemin le plus difficile. Heureusement, elle n'a pas eu à le parcourir seule: elle s'est nourrie des influences étrangères – entretenues par des rencontres telles que la nôtre, aujourd'hui. Elle s'est en effet beaucoup ouverte à l'international durant la même période des trois dernières décennies, et la simultanéité des deux mouvements ne doit rien au hasard, l'ouverture et la réforme allant de pair. Le droit comparé remplit en effet une «fonction subversive» qui «nous permet d'explicitier et d'interroger la pertinence de nos paradigmes et de nos pratiques (...) à la lumière des solutions inventées par [nos] voisins»<sup>259</sup>, exactement comme le regard extérieur posé par un Huron sur le Palais-Royal.

## 1987-2017 OR THE RENEWAL OF ADMINISTRATIVE ADJUDICATION IN FRANCE

French administrative adjudication in 2017 celebrated its thirtieth anniversary of important administrative court reform. Namely, the structure of administrative adjudication in the Republic of France was thoroughly amended by the Act of 31 December 1987 which contains reform to administrative dispute. It also held as a fundamental subject the creation of appeal administrative courts which exist between first instance administrative courts and the State Council. The aim of these mentioned reforms was to ease activity of the State Council which was inundated by the enormous wave of cases. Organising appeal administrative courts was also to enable the uninterrupted work of the judicial department, Department for Disputes, within the State Council.

**Key words :** *France, administrative adjudication, renewal 1987-2017*

---

<sup>258</sup> J. de La Fontaine, «Le laboureur et ses enfants», premier recueil de fables, livre V, neuvième fable, éditions Claude Barbin, Paris, 1668.

<sup>259</sup> J.-M. Sauvé, «Comprendre et réguler le droit globalisé ou comment dompter la Chimère?», discours d'ouverture de la conférence inaugurale du cycle de conférences «Droit comparé et territorialité du droit», organisé par le Conseil d'Etat en association avec la Société de législation comparé (SLC) et l'Institution français des sciences administratives (IFSA), disponible sur le site internet du Conseil d'Etat.

## **1987-2017 OU LA REFONDATION DE LA JURIDICTION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN FRANCE**

La juridiction administrative française fête cette année le trentième anniversaire d'un autre évènement marquant : le 31 décembre 1987 était adoptée la loi créant les cours administratives d'appel, qui n'a pas seulement instauré un échelon supplémentaire mais « posa un cadre au sein duquel s'est redéployée dans la durée la juridiction administrative ».

La loi du 31 décembre 1987 décide de la création de juridictions d'un type nouveau, les cours administratives d'appel, en vue de leur transférer des contentieux qui jusqu'alors relevaient du Conseil d'Etat. Elle visait à apporter une réponse au problème de l'encombrement du Conseil d'Etat. Il fallait sauver ce dernier de l'« étouffement », l'« embolie » menaçant sa section du contentieux en raison d'une forte croissance du contentieux administratif.

**Mots clés :** *France, la juridiction administrative, la refondation de la juridiction de la juridiction administrative en France*